

В.Б. Христенко

Рельсы. Трубы. Провода

Опыт управления
инфраструктурными комплексами



«Альпина Паблицер»

ОБЩЕСТВО С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ

Москва 2012

УДК 334.763.2
ББК 65.03(2)64; 65.30-18
Х93

Публикуется в авторской редакции

Христенко В.Б.

Х93 Рельсы, трубы, провода. Опыт управления инфраструктурными комплексами / В.Б. Христенко. — М.: Альпина Паблишер, 2012. — 206 с.

ISBN 978-5-9614-1998-6

В книге В.Б. Христенко представлены материалы, иллюстрирующие его работу на посту вице-преьера Правительства РФ в 1998, 1999–2004 гг. Здесь собраны фрагменты выступлений, статей и интервью, рассказывающие о том, по каким принципам и какими методами менялась в этот период экономика России.

УДК 334.763.2
ББК 65.03(2)64; 65.30-18

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования, без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу lib@alpinabook.ru.

ISBN 978-5-9614-1998-6

© В.Б. Христенко, 2012
© Оформление. ООО «Альпина Паблишер», 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
В хрестоматийном жанре	9
Приоткрываем завесу	9
Преемственность	9
Метод должен транслироваться	10
Практика управления в ходе реформирования российской экономики	11
РЕЛЬСЫ, ТРУБЫ, ПРОВОДА	17
Работа в правительстве	20
Чудес в экономике не бывает	28
Источники роста	29
Устройство власти	33
Бюджетные доходы	42
Бюджетный федерализм	51
Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий	52
Топливо-энергетический комплекс	80
Тарифная политика	81
Энергетическая стратегия	87
Нефтяной комплекс	94
Экспорт нефти	95
Транспорт нефти	99
Газовый комплекс	107

Угольный комплекс	114
Электроэнергетический комплекс	120
О законодательном обеспечении реформирования электроэнергетики Российской Федерации	123
Инфраструктурный комплекс	128
Транспорт	128
Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)	135
Подготовка управленческих кадров	145
Интеграция на пространстве СНГ	149
Подходы к интеграции	149
Преимущества нереализованного потенциала в сотрудничестве с Казахстаном	154
Единое экономическое пространство: политические амбиции или экономическая целесообразность?	162
Коридор возможностей	165
Пути упрощенных решений	167
Европейский вектор	168
Единое экономическое пространство будет похоже на Евросоюз до введения евро	170
У нас больше нет экономического романтизма	173
Энергомосты «Россия — Япония», «Россия — Европа»	179
Соотечественники	181
Европейское сообщество — энергетический диалог	182
Развитие рынка природного газа	195
Фрагменты биографии	203
С детства беспартийный	203



ПРЕДИСЛОВИЕ

В хрестоматийном жанре

Эта книга продолжает серию изданий в рамках темы «Российская методологическая школа управления» (см. первый том «Путеводитель по методологии Организации, Руководства, Управления: Хрестоматия по работам Г.П. Щедровицкого»).

Мы решили собрать в этом томе хрестоматийные фрагменты, иллюстрирующие применение методологического подхода и соответствующих категорий, схем, понятий в деятельности на высоком месте в иерархии государственной власти. Это деятельность Виктора Борисовича Христенко — вице-премьера Правительства РФ в 1998, 1999–2004 гг. Посильную помощь в этой сложной и рискованной работе оказывает Секретариат вице-премьера, которым я руковожу.

Приоткрываем завесу

Здесь собраны именно фрагменты: отдельные «сработавшие» схемы, доклады, отчеты, интервью, высказывания. Они не претендуют на полноту и глубину освещения деятельности, но обозначают основные места в подвижной, подверженной политическим влияниям и хозяйственным рискам системе управленческих работ. Это, безусловно, не мемуары, а скорее «горячие следы» еще не завершенных работ. Именно поэтому многое пока не показано — находится «в деле».

Преимственность

У нас нет цели просто «наследить» и зафиксировать определенный этап жизни в сборнике текстов и схем. Книга преследует цель выделить опыт употребления в практике высокого уровня управленческой работы представлений, теорий и экспериментальных конструкций, которые разрабатывали наши учителя и предшественники в поисковых лабораторных условиях.

У методологии Организации, Руководства и Управления (ОРУ) весьма экзотическая судьба. Это еще один пример отечественной разработки «высоких интеллектуальных технологий». Соз-

давалась эта разработка не за государственные деньги в «закрытом» НИИ, а группами увлеченных энтузиастов во главе с гениальным лидером. Они хотели, чтобы методология ОРУ работала на усиление СССР и России, и выстраивали «русскую методологию управления», ориентируясь на «русскую модель управления».

Практичная схема для рассмотрения государственной позиции предложена в свое время историком Л. Н. Гумилевым. Позиция государства соотносится с видением положения дел «с высоты полета орла», региональная позиция — «всадника на вершине холма», текущие интересы граждан наблюдаемы из «норы суслика у подножия холма». Правительство должно иметь абстрактную, обобщенную картину положения дел и не увлекаться деталями, но понимать, распознавать и оценивать детали с точки зрения общей картины.

Метод должен транслироваться

С подачи крупного финансиста и великого мошенника Майкла Милкена в обиход руководства крупнейших транснациональных корпораций вошел принцип «Мыслить глобально — действовать локально». Перенос этого принципа на работу государственных систем управления порождает «супердержавы» и «мировых жандармов», «сферы национальных интересов» которых почти совпадают со сферами деятельности транснациональных корпораций.

Отсюда проистекает великое множество «неразрешимых» международных конфликтов: идеологических, религиозных, этнических, расовых — с одной и той же финансово-хозяйственной подоплекой. Государству, на наш взгляд, такой принцип не подходит — система исполнительной государственной власти действует на определенной территории, внутри своих границ. Она имеет своим назначением разрешение внутренних конфликтов и недопущение внешних. И в силу этого она должна мыслить системно.

Для пояснения этого простого тезиса и сконструирована данная хрестоматия. Весь строй изложения претендует на то, чтобы читающий смог шаг за шагом реконструировать соответствующий метод.

Практика управления в ходе реформирования российской экономики

Более пяти лет работы на месте вице-премьера российского правительства — достаточный срок, чтобы делать выводы о работе в системе государственного управления категориального аппарата: понятий и схем отечественной методологической школы. Без надежной дисциплины мысли и эффективного инструментария здесь делать нечего. За эти годы В.Б. Христенко пришлось продумать не одну планкарту ситуаций, инфраструктур, корпоративных конфликтов и «расшить» с их помощью множество кризисных ситуаций в хозяйственном комплексе страны. Не последнюю роль сыграла здесь основательная методологическая подготовка, полученная им в 90-х гг.

Мне повезло поучаствовать в мероприятиях методологического движения: самых разных работах, семинарах и играх. Посчастливилось лично знать Георгия Петровича Щедровицкого и тесно взаимодействовать с его учениками.

Также повезло оказаться рядом с Виктором Борисовичем Христенко, когда он начинал свою работу на верхних этажах федеральной исполнительной власти в сложные для России времена. Уверен, что пригодилось то, в чем он много тренировался и совершенствовался фактически из чисто познавательного интереса. Он выбрал для себя методы и способы, которые необходимо применять на данном рабочем месте. И что предельно важно, умело их дозирует.

Георгий Петрович не раз настаивал на том, что, для того чтобы освоить понятийную работу, обрести реальный опыт работы со схемами, надо проработать лет пять либо секретарем обкома партии, либо крупным хозяйственным руководителем.

Секретарем обкома Христенко не был. Но имеет большой опыт управления городом и областью. Начинал он как руководитель именно с этого.

А в 1998 г. уже вице-премьером работал с корпусом схем, на которых было системно представлено финансово-хозяйственное устройство страны. На схемах выделялись основные рабочие процессы, функциональные структуры и организованности, с кото-

рыми должна работать исполнительная власть. Пришлось противостоять вульгарному экономизму, противопоставляя «видимую руку» исполнительной власти «невидимой руке» стихийного российского рынка.

Это помогало ухватывать принципы федеративного устройства РФ, особенности устройства различных сфер деятельности, межбюджетных отношений, которым уделялось повышенное внимание.

С начала 2000 г. эта работа была продолжена в контексте новой ситуации — реформ президента В. В. Путина. Она концентрировалась вокруг понятия «управляемый бюджет».

Далее шли схемы деятельности отраслей топливно-энергетического комплекса и основных инфраструктур жизнеобеспечения страны — ЖКХ, транспорта и других. Были особо выделены «инфраструктуры, обеспечивающие целостность государства» и зоны, открытые для предпринимательства и бизнеса, откуда государство черпает финансовый ресурс. Христенко утверждал, что:

- 1) сети трубопроводов, линии электропередач и колея железных дорог конституируют целостность страны и должны в той или иной форме контролироваться исполнительной властью;
- 2) созданные в советское время общегосударственные инфраструктуры по множеству параметров опередили свое время и должны быть по возможности сохранены. Тот факт, что перед началом приватизации не был проделан градостроительный, инженерный, технологический, экономический анализ для обозначения государственных приоритетов в хозяйственном устройстве страны, создает сегодня массу неконтролируемых последствий;
- 3) главное в работе с большими системами — не уничтожить!

Эти выводы, возведенные в ранг принципов, и определяют действия вице-премьера.

В каждой ситуации Христенко решает проблему, когда и как пользоваться принципами, схемами и планкартами, если сам ландшафт поля деятельности постоянно меняется. Ведь многие про-

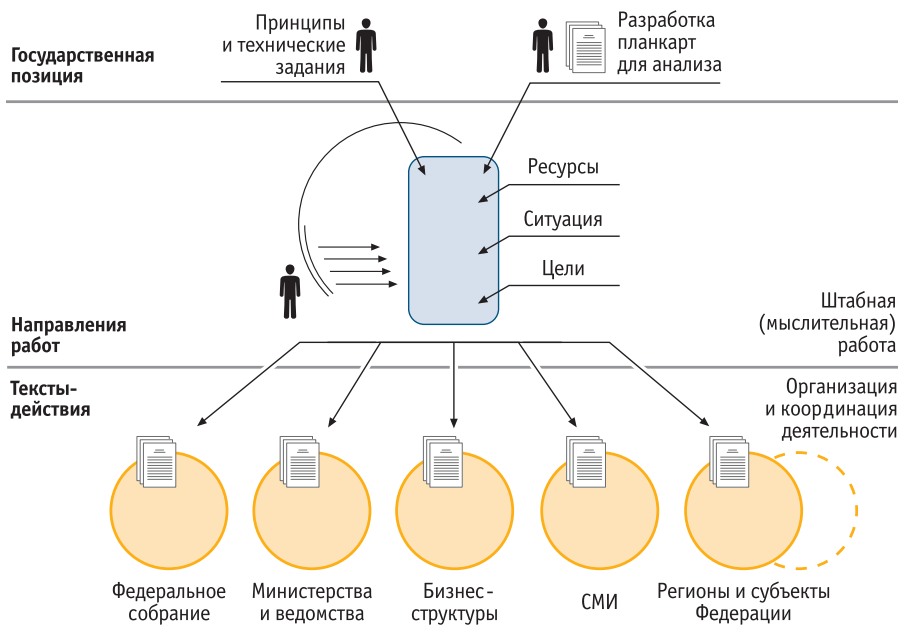


Рис. 1. Что такое «управляемый бюджет»

валы в государственной политике есть результат того, что опора делается только на системные схемы и плохо учитываются предпринимательские игры. Когда вводятся нормы и принимаются законы, то предполагается, что государство работает точно по объявленному принципу, а бизнес действует как рациональный экономический субъект. А реально и те и другие работают нерационально и не по предписанным правилам.

Еще один блок ответственности вице-премьера, также представленный в схемах и тезисах, связан с внешнеэкономической деятельностью государства. Ему приходится много заниматься проблематикой, связанной с экономической интеграцией на постсоветском пространстве (СНГ), с Европой, со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Для этого проводится специальная работа по понятиям «единое экономическое пространство», «общее экономическое пространство» и другим. Они должны задавать поле и логику соответствующих работ.

Наконец, несколько слов о способе прочтения и работы с этой книгой. Она устроена, как рабочий блокнот. Собранные здесь схемы и тексты предполагают активное отношение: критику и развитие мысли. Так что, уважаемый читатель, возьмите в руку карандаш, делайте пометки и фиксируйте на полях, которые для этого и предусмотрены.

А. Г. Реус



РЕЛЬСЫ, ТРУБЫ, ПРОВОДА

*Удержать развал России помог
каркас из труб, рельсов и проводов —
он и стал скелетом для страны.*

...Для меня методологическая теория школы Г.П. Щедровицкого давно стала теоретическим каркасом для выработки управленческих решений на всех уровнях административной иерархии, которые мне удалось пройти.

Наиболее полно понять правоту многих наблюдений и выводов Г. П. мне довелось тогда, когда передо мной встали задачи масштабов всей Системы. Той самой социальной, управленческой Системы, понимать которую учил меня Г.П. еще в давние 80-е. Главное, что, вооружившись методологической теорией, уже не можешь использовать заведомо примитивные решения сверхсложных проблем.

Работа в правительстве

Я не волк-одиночка. Работаю всегда в команде. Могу сказать, что она у меня достаточно сложившаяся, несмотря на то что я не москвич. В команде есть люди, которые приехали из Челябинска, хотя географического принципа в формировании команды нет. Конечно, это близкие, доверенные люди, те, с кем я работал, кто мне реально может помочь.

Правительство может функционировать без вице-премьерских постов только при одном условии: если объекты управления стабильны. При этом процедуры и правила принятия решений в отношении этих объектов тоже стабильны и нашли отражение в законах. В нашей ситуации и первое, и второе отсутствуют. Объекты управления — отрасли — находятся в режиме трансформации, и вопрос о том, какой вид они должны приобрести, — предмет постоянной дискуссии разных ведомств. Правила принятия решений находятся в самом начале законодательного регулирования. В этой ситуации работы более чем достаточно...

(Известия. 08.06.2001)

Буханку хлеба можно разрезать на куски, но из кусков буханку не сделать никогда. Примерно такая ситуация и в экономике. Простое сложение металлургии, энергетики, нефтегазового комплекса не даст единого национального хозяйства. Буханка получается только тогда, когда есть целостная система, включающая кредитную, денежную, бюджетную, налоговую, тарифную политику. Я отвечаю за то, что связано с обеспечением целостности экономики.

(АиФ. 29.07.1999)

— Не оказались ли вы в правительстве в роли сироты — когда вам предложили пост, все уже было решено, портфели и обязанности по сути распределены?

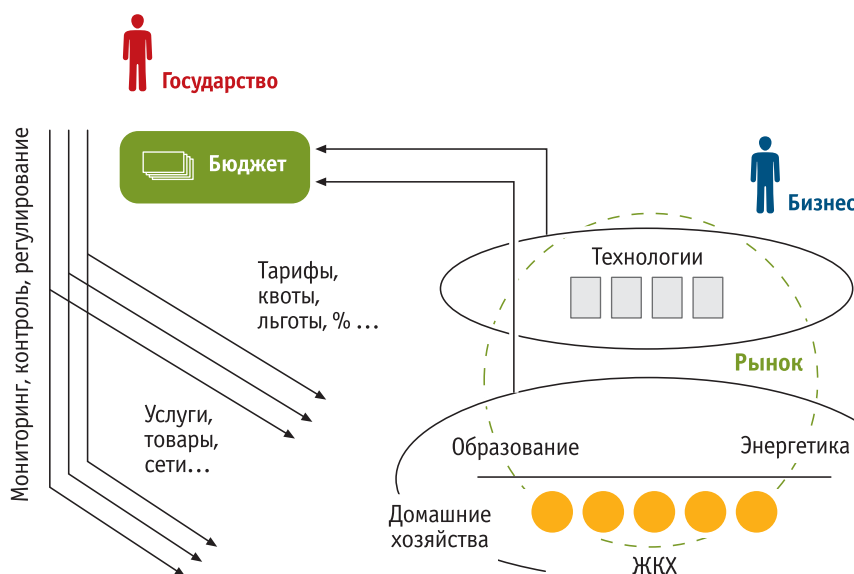


Рис. 2. Позиция государства

— Напротив, я изначально находился в более выгодном положении, чем кто-либо еще. Когда Степашин предложил мне войти в правительство, споры о том, нужен ли в правительстве специальный вице-премьер, глава финансово-экономического блока, должен он быть первым или просто вице-премьером, уже остались позади. Президент и председатель правительства приняли решение, что первый вице-премьер по макроэкономике нужен. Если кто-то считает иначе — его дело, он просто не будет ко мне обращаться.

А обсуждение темы «у кого какие портфели» оставим политобозревателям и специалистам по кожгалантерее. Я хожу на работу с тем же портфелем, что и год назад, когда занимал аналогичный пост. Если вы помните, в правительстве Сергея Кириенко постов первых заместителей председателя не было. С точки зрения формального политического анализа новое назначение для меня — повышение прежнего статуса. Хотя это просто формальность. Надо работать, а не заниматься бесконечным и бессмысленным расчетом на плацу на первый-второй.

Мне странно слышать подобные разговоры, фразы о том, что я не смогу быть кому-то противовесом. Я сам себе противовес. За одного битого двух небитых дают. Дважды на финансово-экономический блок в правительстве только Чубайс возвращался, а его вряд ли кто-то посчитает легковесом. Не хочу ни с кем себя сравнивать или кого-то обижать, но, если бы надо было назначить слабенького или послушненького, можно было бы перебирать анкеты других управленцев на уровне замминистров.

Что же касается «провинциального финансиста», то региональные финансы по большому счету не самая плохая ступень для понимания такой финансовой макросистемы, как Россия. «Межбюджетка» играет в политике страны не меньшую роль, чем тот же топливно-энергетический комплекс, выходцы из которого становились премьер-министрами тоже, между прочим, дважды. Я убежден: не только отношения правительства и МВФ, но и отно-

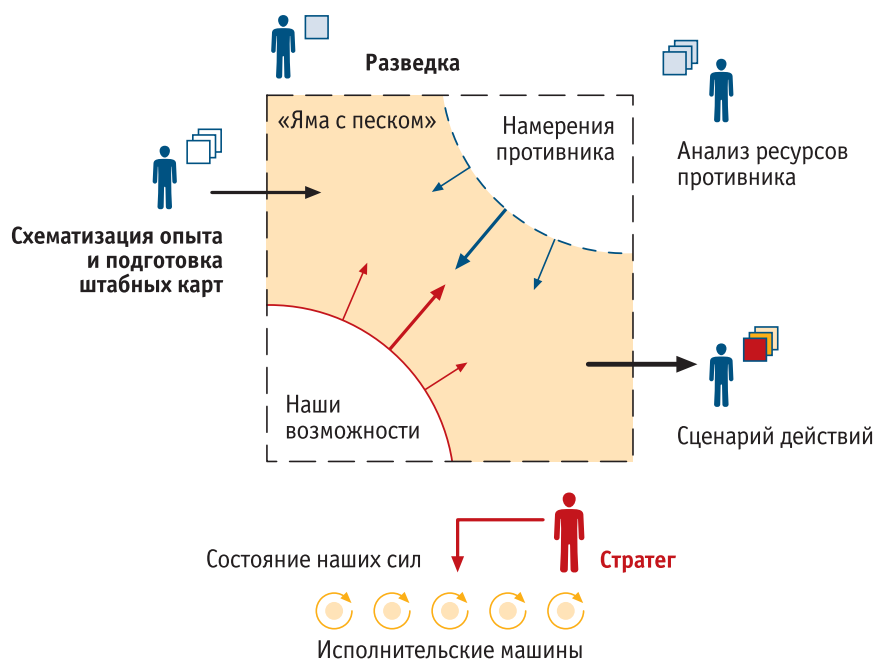


Рис. 3. Штабная организация работ

шения центра и регионов играют ключевую роль в оздоровлении финансовой системы России. Да, я специалист по межбюджетным отношениям, а не врач широкого профиля, но врач широкого профиля обычно именуется знахарем. А макроэкономике знахари не нужны, иначе вскоре потребуется патологоанатом.

Оценивать, насколько я справляюсь со своими обязанностями, не моя прерогатива, а руководства страны, которое их на меня возложило. А задачи теперь приходится решать сложные. Это и доходы казны, и регулирование внешнеэкономической деятельности, и переговоры с международными финансовыми организациями. Прибавились и новые. Например, проблемы ТЭКа. Я думаю, никто не может утверждать, что я лоббист этой отрасли. Решая ее проблемы, мне придется согласовывать свои действия с интересами всей экономики. То есть думать о нуждах не только одного топливно-энергетического комплекса. А справлюсь ли я с этими обязанностями, покажет время. И оценивать будут другие.

(Коммерсант. 16.06.1999)

Моя должность изначально означала кураторство финансово-экономического блока. Дальше возникали лишь вопросы о джентльменском наборе — какие ведомства в него входят? Что это означает? Этот блок без министерств финансов, экономики, по налогам и сборам, налоговой полиции — пустое место. Не может обсуждаться макроэкономическая позиция и в отрыве от внешнеэкономической деятельности. Если бы выяснилось, что я курирую всего лишь какую-то одну конторку, то меня просто не оказалось бы в Белом доме.

(Комсомольская правда. 24.06.1999)

С точки зрения работоспособности у нас нормальная рабочая команда. Ничего провального нет. С точки зрения политических обстоятельств — жизнь покажет. Я не отношусь к футурологам. Мне прошлым летом чуть ли не еженедельно отставку предре-

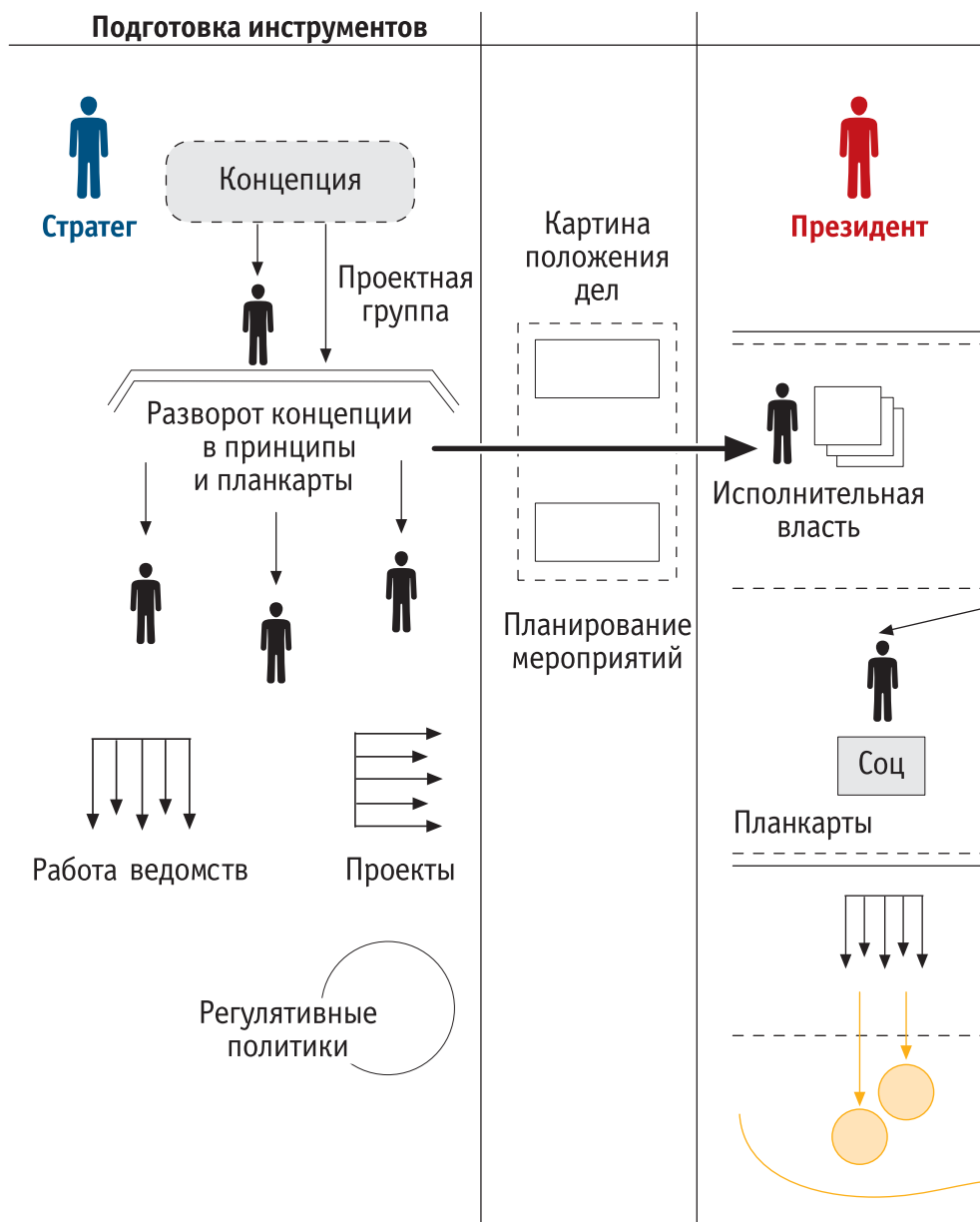


Рис. 4. Поле деятельности

Координация и контроль работ



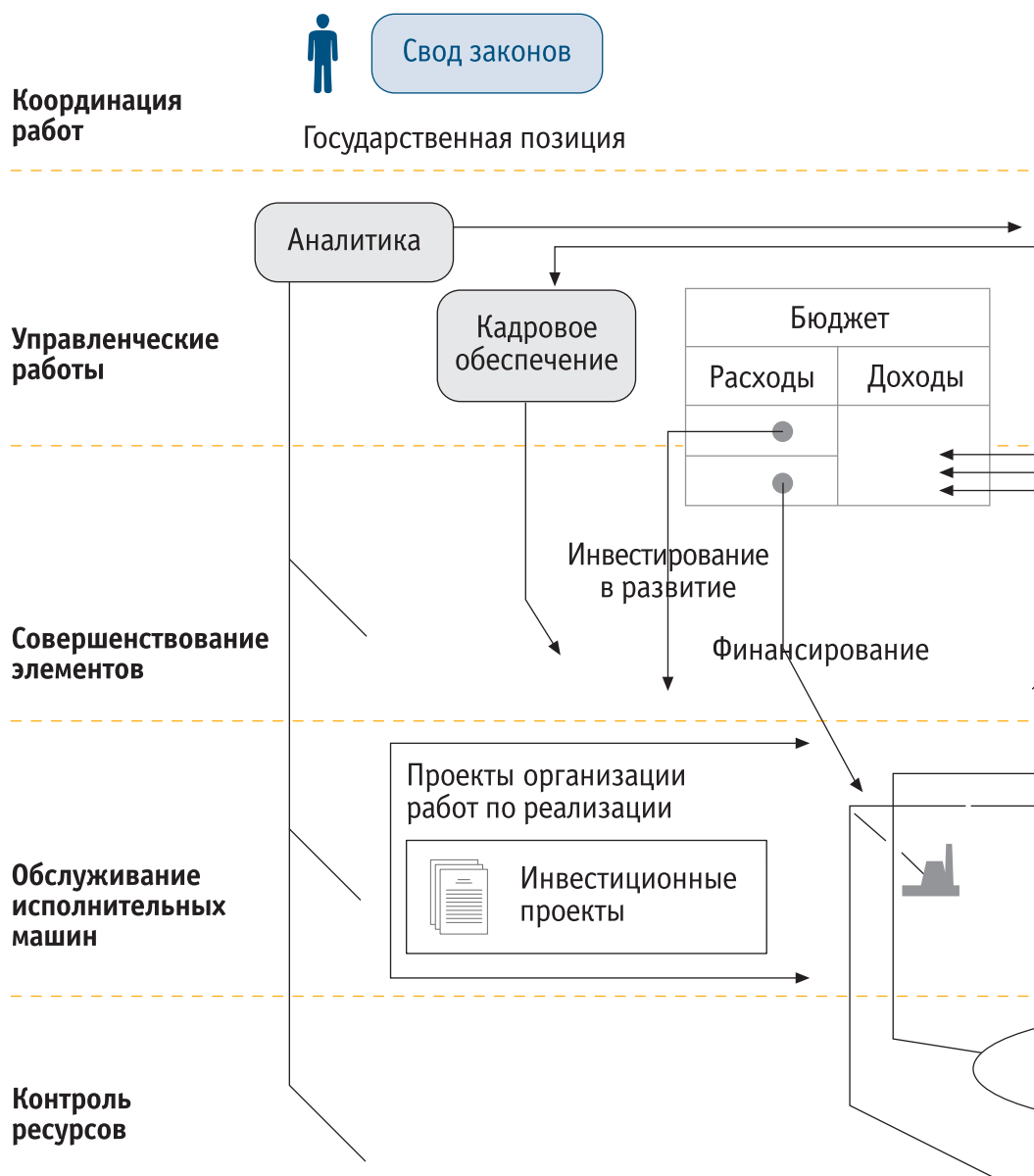
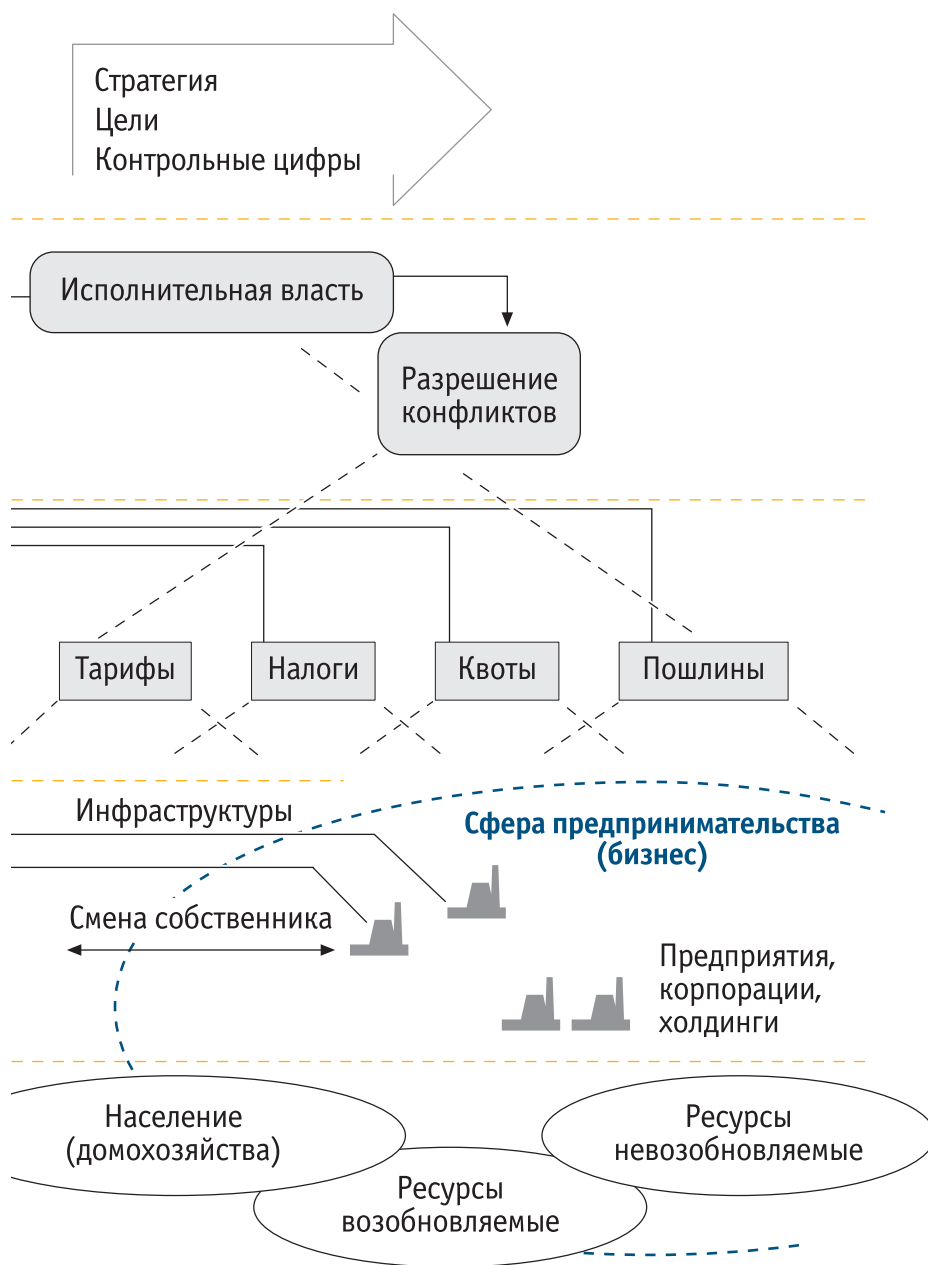


Рис. 5. Координация реформ из позиции исполнительной власти



кали. В итоге случайно, конечно, вышло так, что из руководства правительства Кириенко я ушел самый последний. Не потому, что за что-то держался, а так вышло. И те, кто отстаивал меня, и те, кто рассчитывал попасть на мое место, ушли в итоге раньше. Может быть, оттого, что я тогда последним ушел, сейчас первым и вернулся.

Хватит нам над собой проводить мазохистские опыты: чем больнее кто-то кого-то бьет, тем громче аплодисменты. Я намерен на деле доказать — пора переходить на позитивный политический стиль деятельности.

— *Вы любите выигрывать?*

— Да, я люблю выигрывать.

(Коммерсант. 16.06.1999)

Чудес в экономике не бывает

Надо продолжать разумное реформирование экономики. Спокойное и без истерик. Оно и создаст положительную инерцию в решении экономических проблем.

Главное — определить приоритеты. Есть более двух сотен федеральных целевых программ, но, размазывая тонким слоем скудные ресурсы по всему этому полю, мы не достигаем действенных результатов. Лучше оставить десять программ и считать, что на ближайшие пять лет они главные. Потому что любая попытка быть «добрым для всех» на словах приводит к тому, что правительству не доверяют. А надо так: если что пообещали — выполнить на 100%!

Без реформы государственного управления все экономические преобразования не достигнут цели (так уже было!), потому что нет механизма, способного довести их до ума. Примеров — тысячи! Скажем, процедура банкротства. Вроде просто, и законодательство приличное! Но «местечковые» интересы вступают в противоречие с интересами государства, получается «королевство кривых зеркал». Вместо оздоровления предприятия, вос-

становления его платежеспособности происходит передел собственности.

Беда в том, что не только деньги не доходят по назначению, а в том, что у нас в принципе нет системы контроля за реализацией важнейших решений на всех уровнях власти. И это притом, что у нас сотни тысяч федеральных чиновников работают в территориальных органах, формально напрямую подчиняясь Москве. И по идее всего-то, что надо сделать центру, — обеспечить их деятельность с финансовой, организационной и кадровой точек зрения в полном объеме. Если он этого не делает, то с этим успешно справляются местные власти путем решения коммунальных, бытовых, да даже квартирных проблем федеральных чиновников. Механизмов много — те же всевозможные льготы и выплаты, которые финансируются за счет местных бюджетов. О каком после этого разделении властей и контроле может идти речь?

Та же судебная власть — она должна быть в полной мере независимой ветвью власти как по вертикали, так и по горизонтали. Но тогда откуда у нас ежегодно берутся тысячи местных нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству и Конституции и тем не менее никем своевременно не отмененных или опротестованных?

Все понимают, что надо что-то делать. Но, вместо того чтобы начать исправлять упущения, возникают совершенно ложные, на мой взгляд, цели и задачи, типа прямого назначения губернаторов. Да если нам удастся восстановить нормальную вертикаль федеральной власти, то люди почувствуют силу и заботу государства независимо от того, избирается губернатор, назначается ли и какие лозунги были написаны на его предвыборных транспарантах.

(АиФ. 22.03.2000)

Источники роста

Сегодня надо искать другие источники роста. И повышение платежеспособного спроса — один из них. Но для этого необходимо прежде всего оздоровить государственные финансы. И обсуждавшаяся на одном из недавних заседаний правительства про-

блема экономии государственных расходов — как раз попытка найти возможность повысить зарплату хотя бы работникам бюджетной сферы.

Однако не следует думать, что рост доходов населения будет автоматически тянуть за собой рост производства. Посмотрите, что происходило во второй половине прошлого года. Доходы населения росли, но одновременно рос и импорт. Как только начали разгребать завалы по заработной плате, сразу повысился спрос на более качественные товары зарубежного производства.

Рост платежеспособного спроса должен сопровождаться ростом инвестиций. Предприятия должны вкладывать деньги в перевооружение производства, в выпуск более конкурентоспособной продукции. И это главная проблема. Кстати, она тоже уже решается. И продемонстрировать это можно опять же на опыте прошлого года. Рост инвестиционного спроса в 1999 г. сыграл существенную роль в росте производства. При этом, правда, основными источниками для инвестиций были не заемные деньги, а собственные. Считать же, что периодическая девальвация рубля, как это было в 1998 г., будет способствовать росту производства,

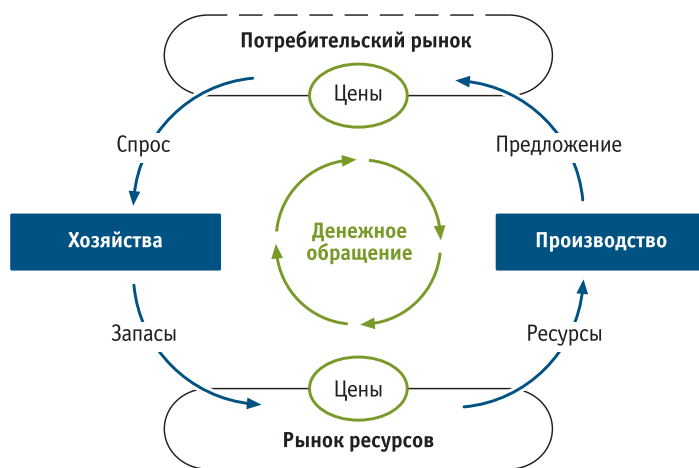


Рис. 6. Общее конкурентное равновесие («невидимая рука»).
Круговорот экономической жизни

нелогично. Это просто неправильно. Таких намерений у правительства нет.

Прежде всего необходимо различать меры краткосрочного и долгосрочного плана. Безусловно, необходимость жесткого выполнения бюджета на этот год сужает возможности той же налоговой реформы. А это важнейшее условие стимулирования инвестиционного спроса на долгосрочную перспективу. Однако уже и в 2000 г. мы многое можем сделать.

Во-первых, нужно учитывать, что денежно-кредитная политика, особенно в том, что касается изменения объема денежной массы, оказывает существенное воздействие на инвестиционный спрос. Я уже говорил, что в прошлом году объемы капитальных вложений в промышленности возросли. Так вот, большая часть прироста денежной массы в 1999 г. была как раз успешно использована предприятиями на пополнение своих оборотных средств и переход к денежным расчетам между собой.

Во-вторых, необходимо решить острейшую проблему, связанную с долгами предприятий. И здесь нам не обойтись ни без административного воздействия на должников, ни без чисто экономических решений. Говоря в целом, накрутка долгов и неденежные расчеты должны стать для хозяйствующих субъектов слишком дорогим удовольствием и перестать быть средством решения собственных проблем.

В-третьих, следует уделить большее внимание не только ставкам налогов, но и видам затрат, которые могли бы относиться на себестоимость продукции и уменьшать налогооблагаемую базу. Особенно в том случае, если речь идет о капитальных затратах, определяющих инвестиционный спрос. Заслуживает внимания и тема ускоренной амортизации, особенно накопленных основных фондов. Наконец, еще одно направление — это постепенное восстановление финансового и особенно кредитного рынка. Ведь для привлечения инвестиционных ресурсов в промышленность инвесторам и банкам нужны объективные ориентиры стоимости кредитов. Все это в комплексе и даст возможность улучшить финансовое состояние предприятий.

(Российская газета. 02.02.2000)

Улучшение инвестиционного климата — одна из наших стратегических задач. Я бы выделил тут три основные предпосылки роста вложений: снижение налогового бремени, повышение эффективности предприятий и сокращение оттока капиталов за рубеж.

Мы продолжаем работу по юридическому урегулированию всех вопросов предпринимательской деятельности и, разумеется, по безусловному выполнению законов. Законы вообще должны стать инструментами прямого действия, снижающими риски и издержки чиновничьего произвола, возможного, надо сказать, в любой стране мира.

(Экономика. Январь 2001)

Устройство власти

— Как утверждают некоторые СМИ, ссылаясь на вас, в федеральных округах создаются представительства правительства. Не будут ли они дублировать представителей президента?

— Во-первых, эта информация искаженная. Может быть, это связано с тем, что в СМИ обязательно должна быть интрига, а если такой интриги нет, то ее следует придумать. Никакие представительства правительства в федеральных округах не возникнут, совершенно очевидно.

Во-вторых, есть указ президента о полномочных представителях. Там есть совершенно замечательные, нужные для правительства вещи. Там прописано, что одна из задач полномочного представителя — это контроль за исполнением не только законов и президентских указов, но в том числе и постановлений и распоряжений правительства. Это значит, что у правительства появляются союзники на территории субъектов Федерации. Это может помочь и правительству, и нашим территориальным органам на местах.

Задача заключается в отработке схемы взаимодействия между центральной частью правительства, территориальными органами правительственных структур на местах и полномочными представителями. Этому была посвящена не одна неделя обсуждения с министерствами. Я докладывал этот вопрос на оперативном совещании у президента. До конца этой недели мы выпустим постановление, которое будет регламентировать стартовые позиции взаимодействия. Что касается территориальных органов, то мы рассматриваем три модели взаимодействия на местах.

Они будут эффективно взаимодействовать с представителями президента, а стало быть, и с контрольным управлением президента. К тому же надо разорвать жесткую связь территориальных отделений федеральных ведомств с территориями, «приподнять» их. Когда федеральным органам на местах помогают решать их жизненные проблемы, то ни к чему хорошему это не приводит. Ведь подразделения наших ведомств зачастую получают льготы из местных бюджетов, мы недофинансируем их по коммуналь-

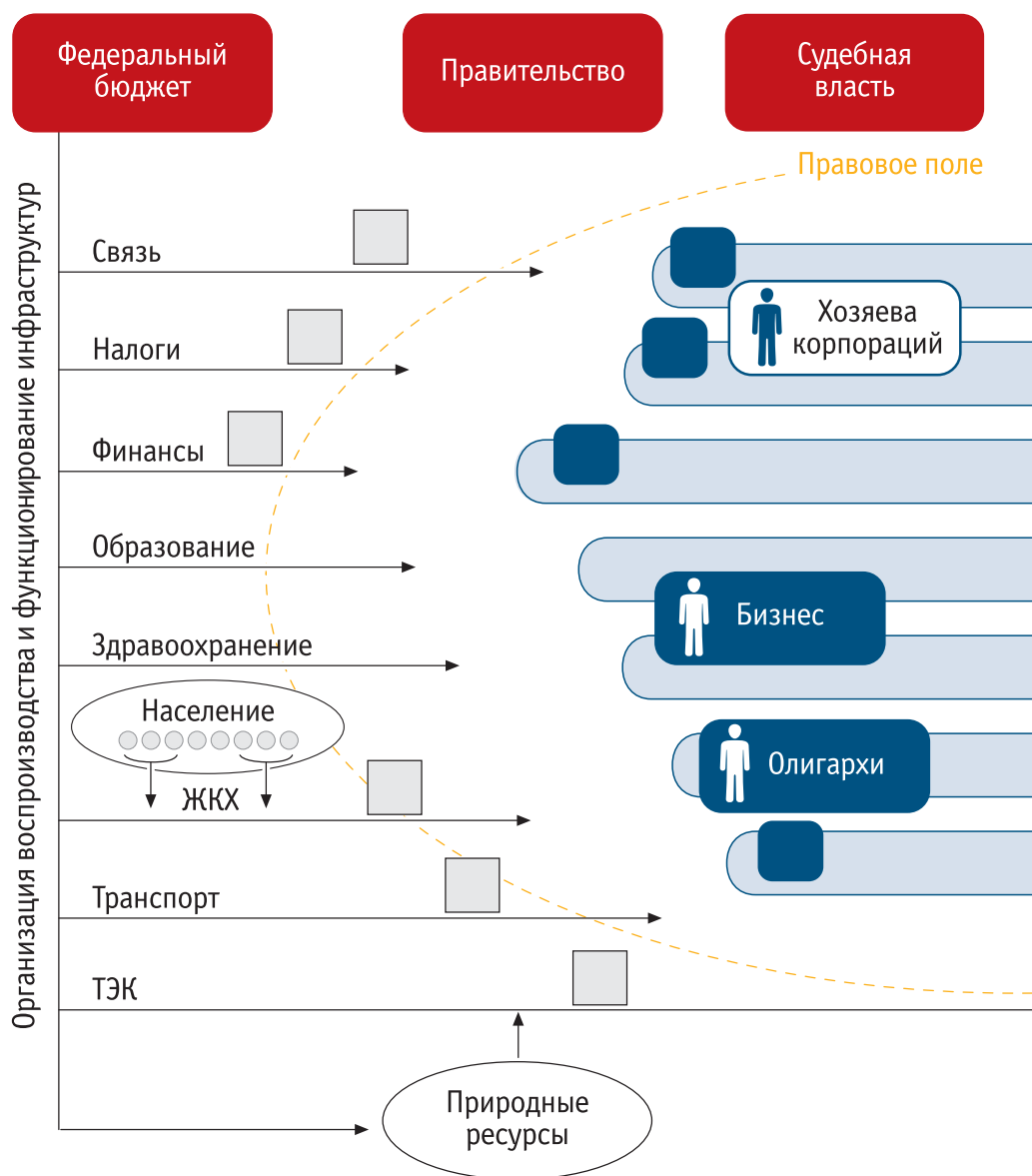
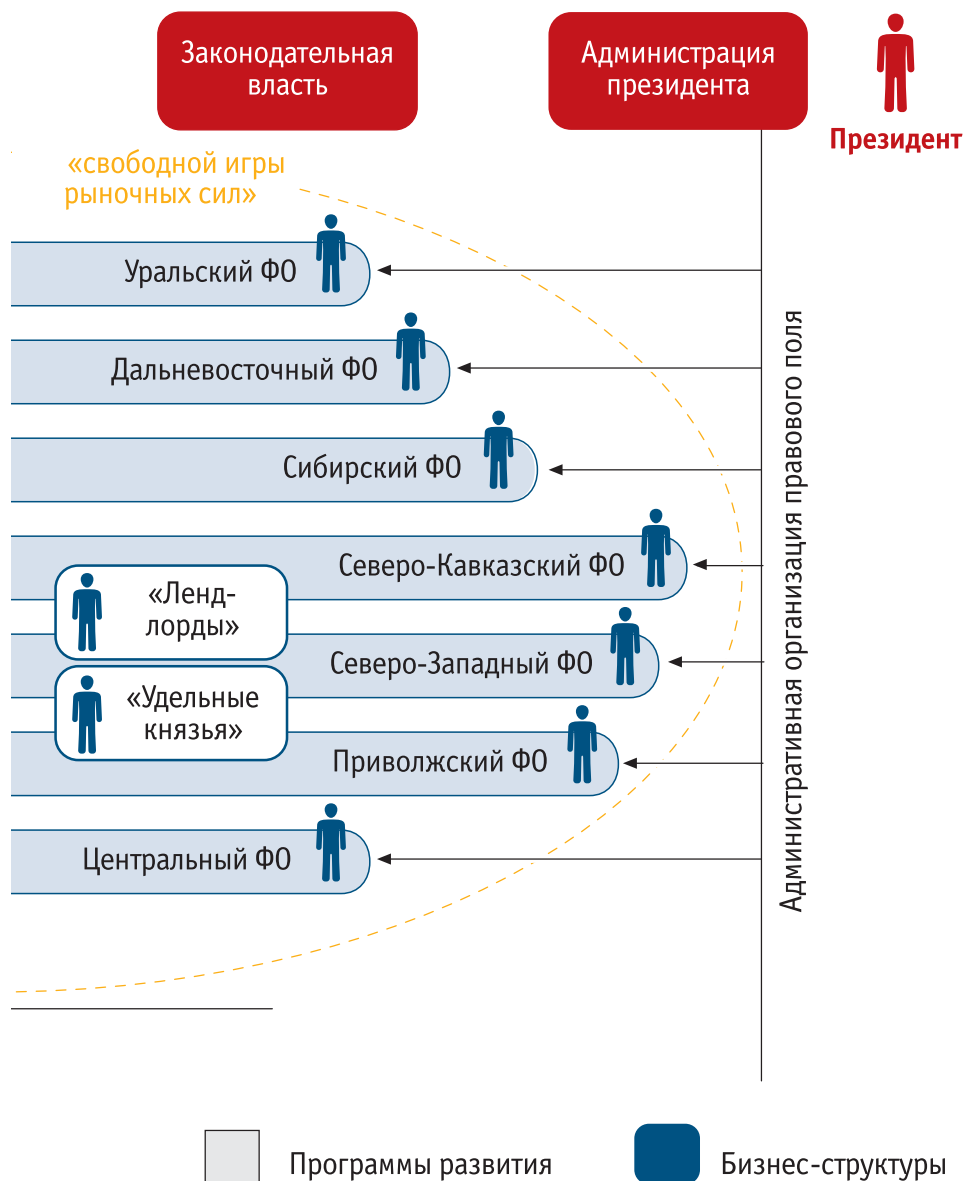


Рис. 7. Планкарта разграничения функций и полномочий правительства и полномочного представителя президента в федеральном округе



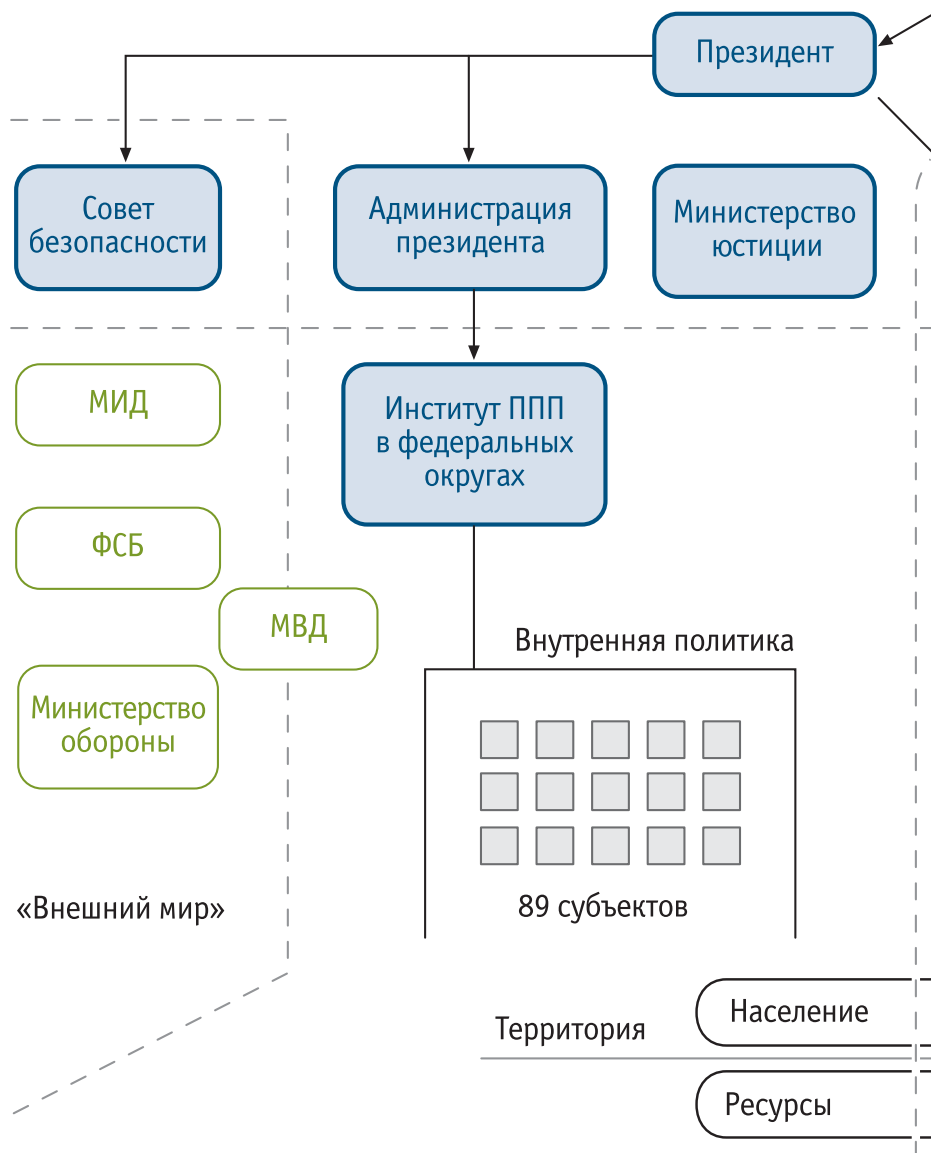
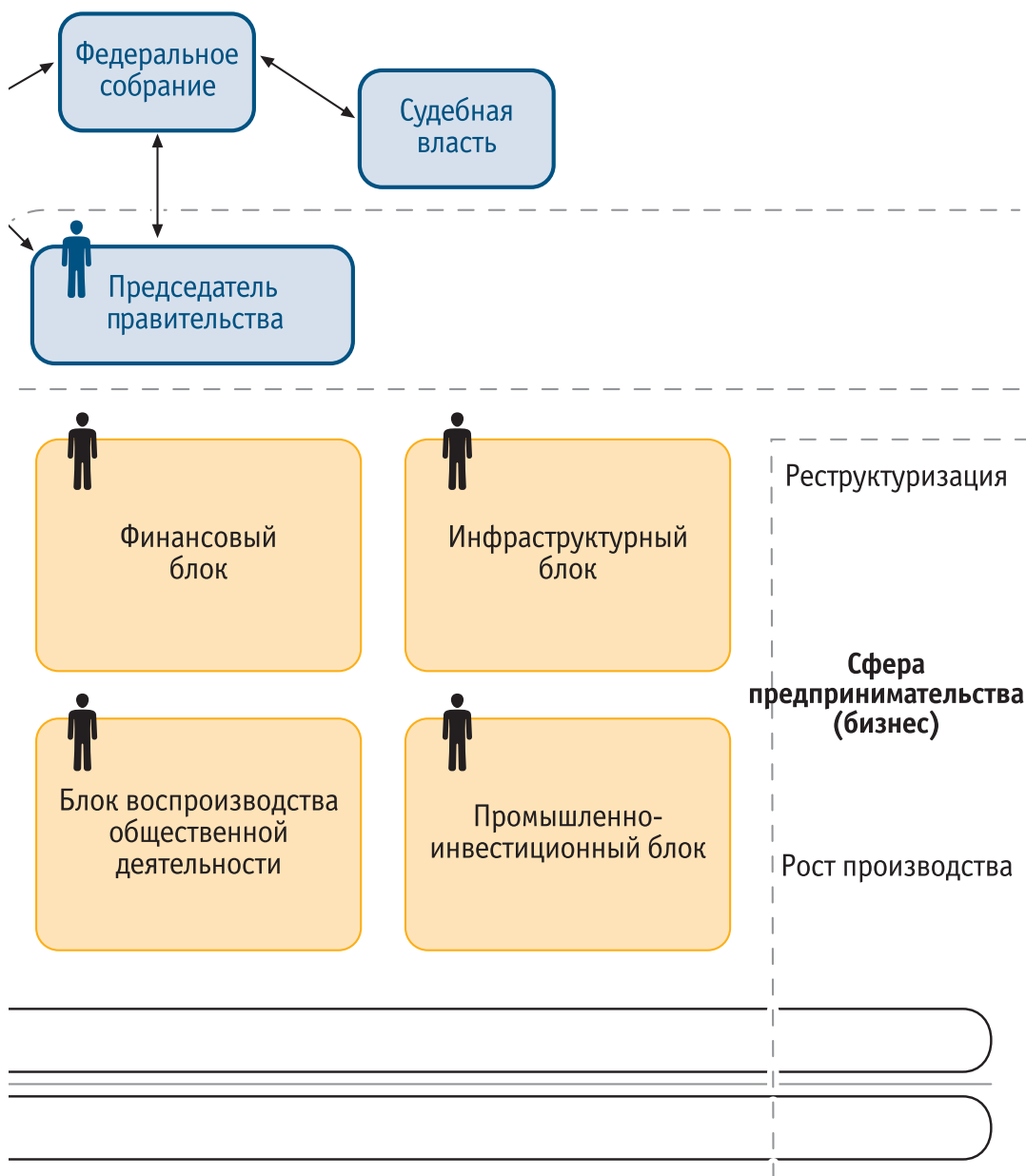


Рис. 8. Функции правительства в системе управления РФ



ным услугам, и они вынуждены отдаваться за что угодно местным властям.

В итоге вместо жирной линии сверху донизу по своим служащим мы имеем кривой разорванный пунктир, по которому, непонятно каким образом, решения идут сверху вниз и контроль их исполнения обратно.

Но вернемся к моделям взаимодействия. Первая модель, связанная с созданием окружных структур, подходит, конечно, не для всех ведомств. Было бы смешно, если бы у комитета по рыболовству было семь территориальных отделений. МПС то же самое — это все экстерриториальные структуры, они привязаны к своей технологии, а не к политической или военно-политической структуре страны. Более распространенной станет вторая модель взаимоотношений, когда одно из территориальных подразделений федеральных ведомств в центре округа будет наделяться дополнительными полномочиями сводного информационно-аналитического характера. Оно и будет взаимодействовать с полномочным представителем. Этот тип охватывает добрую половину всех министерств и ведомств.

Например, возьмем Приволжский округ, который объединяет 20 субъектов. В каждом из них функционирует подразделение МНС. Министерство носит тотальный характер, покрывает всю страну и имеет трехзвенную систему: центральный аппарат, инспекция в области и в городах и районах. Так и остается. Но у одного из территориальных подразделений, скажем в Нижнем Новгороде, появляются сводная функция и функция по взаимодействию с полномочными представителями. Плюс за каждым замминистра закрепляется округ, чтобы было возможно на его уровне обеспечить взаимодействие, если возникают вопросы. То же самое относится к антимонопольному министерству и ряду других.

— Но если первая модель отрывает ведомственные подразделения от территорий, то вторая — нет. Тогда зачем она нужна?

— Проблемы отрыва — это проблемы другого, более глобального характера. Окончательно добиться независимости госчиновников от местных властей можно только тогда, когда государственная служба

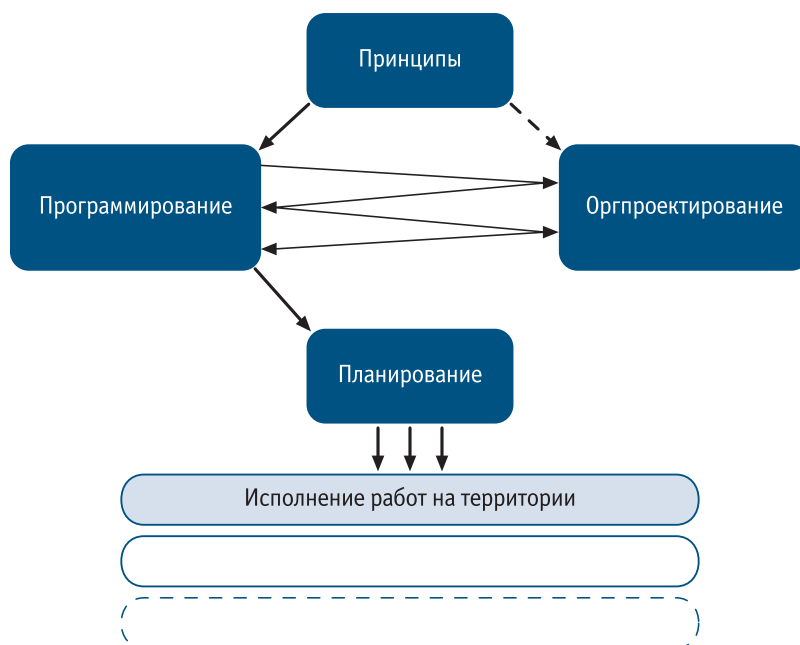


Рис. 9. Принципы проектирования

будет похожа на военную службу. То есть пошел служить, дослужился до некоего чина, через три года могут направить в другую территорию — никакой привязки к прописке, к месту рождения. И для того, чтобы это обеспечить, надо не только платить хорошую зарплату, но и давать возможность человеку, приезжающему по контракту, снимать жилье либо предоставлять ему служебное жилье. Быт должен стать заботой тех, кто является работодателем по отношению к государственным служащим. Только в этом случае можно говорить о независимости федеральных органов от местных властей. Это мировая практика. Мы начнем внедрять эти принципы уже со следующего года.

Третий вариант для тех ведомств, где нет территориальных структур, нет развернутой сети, а придумывать ее бессмысленно. Например, у Минздрава и Минкультуры такой сети нет. Поэтому для этих структур задача взаимодействия с полномочным представителем выносится на уровень центрального аппарата.

Силловые структуры подчиняются президенту. Мы же говорим о хозяйственных делах, а подстроить хозяйство под принцип созданных округов невозможно.

— Почему? А если сделать бюджеты округов?

— Да, но тогда мы проснемся в другой стране, которая будет по-другому называться, у которой конституция будет другая, в которой семь штатов. По моему глубокому убеждению, если концентрация пойдет по такому типу, что все властные полномочия будут стянуты на уровень федерального округа, то тогда тенденции центробежные будут сильнее, чем в ситуации 89 субъектов. Я просто убежден, что страну развалить на 89 частей невозможно. Вот на семь округов развалить ее гораздо проще.

Сделать программу экономического развития в рамках округа нельзя. Округ не есть объект, который содержит в себе потенциал развития. Речь может идти лишь о том, чтобы, используя фактор концентрации власти, обеспечить исполнение снизу доверху всех тех решений, которые касаются, в частности, экономической реформы. При этом надо обеспечить такой фильтр, который не давал бы возможности местным властям принимать решения, противоречащие законам или решениям, принятым правительством, президентом. Это и есть продвижение реформ.

Например, правительство принимает на уровне федерации решение — обеспечить прекращение перекрестного субсидирования. Теперь надо, чтобы оно исполнялось внизу. Мы подписываем с регионами соглашение об оздоровлении финансов, в котором есть пункт о прекращении перекрестного субсидирования. Дальше вопрос: как обеспечить контроль за его выполнением? Раньше губернаторы могли отмахнуться от Минфина и Минэнерго, как от назойливой мухи. Теперь полномочный представитель президента, у которого есть прямой контакт с прокуратурой и другими органами, сможет опротестовать любое решение. Тут будет уже отмахнуться трудно.

— Но укреплять ведомственные вертикали можно и без федеральных округов. Президентская и правительственная власть ведь и так есть, а государство у нас единое.

— Это можно делать без федеральных округов, но с ними проще и напористее. Система полномочных представителей может этому помочь, и на это она и направлена.

— Но и полномочный представитель может отмахнуться от правительственных ведомств. Что будет, если территориальные подразделения ведомств не смогут найти общего языка с представителем президента?

— Чтобы этого не было, нам нужно взаимодействие, над схемой которого мы работаем. В крайнем случае президент рассудит. Хотя лично для меня таких ситуаций почти не было, чтобы я не нашел с кем-то общий язык.

(Общая газета. 02.03.2000)

Бюджетные доходы

Результаты первых двух месяцев года, считающихся, кстати, из-за обилия праздников самыми трудными, показали: бюджет вполне сбалансирован и реалистичен. Судите сами: таможня и Министерство по налогам и сборам должны были собрать в январе 49,6 млрд руб. По факту получилось 58. Февральское задание для них — 50,3 млрд, в результате будет 53–55 млрд.

Но эти радужные цифры не означают, что весь год нам будет легко и просто. Главные риски связаны с тем, что во втором полугодии может измениться конъюнктура мировых цен на основные товарные позиции, от которых зависит выручка экспортеров: нефть и нефтепродукты, газ, черные и цветные металлы. Пока конъюн-

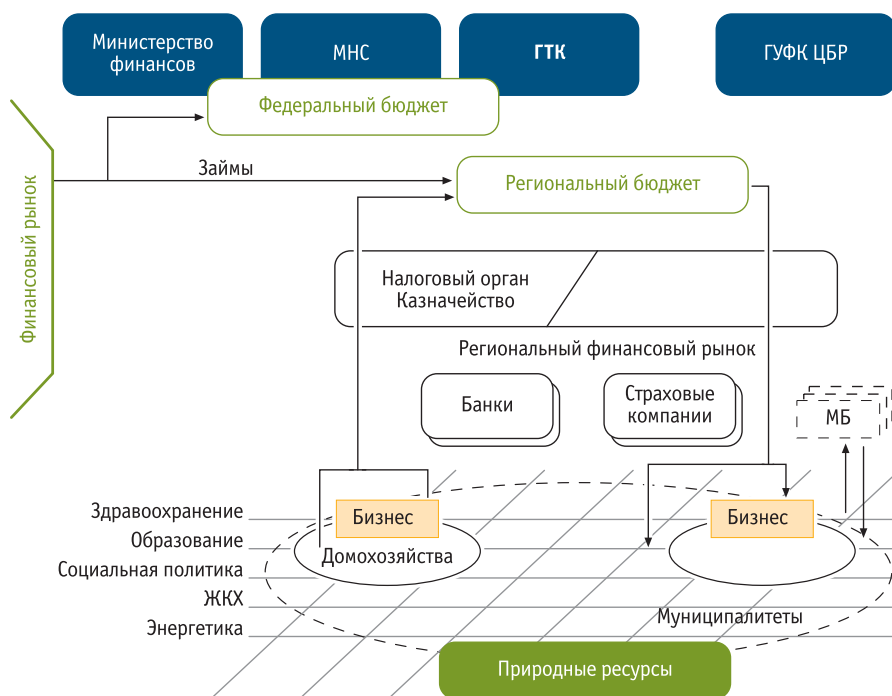


Рис. 10. Общественные финансы

ктура складывается для нашей страны как никогда удачно. Цена на нефть на бирже «пробивает» потолок в 30 долл. за баррель, на палладий — 700 долл. за унцию. Но это запредельное счастье не может длиться вечно.

— Поэтому, пользуясь моментом, вы и поднимаете экспортные пошлины на нефть?

— Согласитесь, это вполне логично. Экспортные пошлины — весьма серьезная часть доходов бюджета. На их долю приходится 87 млрд руб. общей суммы доходов, составляющих, напомним, 797 млрд руб. за год. Ставки пошлин, естественно, меняются в зависимости от цен на продукт, в данном случае на нефть. Растет цена — должны расти пошлины. Проблема и в том, что, согласно первой части Налогового кодекса, вступившей в силу с 1 января сего года, введение в действие новых налоговых ставок должно происходить не ранее чем через месяц после их опубликования. То есть правительство лишено возможности оперативно реагировать на изменение мировой конъюнктуры. У налогоплательщика всегда есть месячный запас, а бюджет в результате проигрывает.

— Каков же выход из сложившейся ситуации?

— Я двумя руками выступаю за такой порядок, чтобы размер ставки экспортных пошлин определялся раз и навсегда данной шкалой. И тогда не надо было бы спорить: 20 евро за тонну или 25, с 1 марта или с 15 апреля. Все бы видели прямо по таблице: как только средняя цена достигает такого-то уровня, с того дня берется такая-то пошлина. И нет повода для кипения страстей, как сейчас. Правительство надеется, что именно такой порядок взимания экспортных пошлин будет принят во второй части Налогового кодекса, который сейчас рассматривает Дума.

— А вы не боитесь, что крупнейшие отечественные нефтяные компании — мощные лоббисты — соберутся с силами и заставят правительство отказаться от повышения экспортных пошлин?

— Никаких оснований — ни политических, ни финансовых, — чтобы «отыграть» ситуацию назад, нет. В прошлом году нефтя-

ные компании, сопротивляясь повышению экспортных пошлин, утверждали, что тратят свои сверхвысокие доходы на инвестиции — вложения в производство. Хорошо, говорили мы им: покажите на уровне бухгалтерской отчетности свои инвестиционные программы. После этого все разговоры как-то смолкали. Установление экспортных пошлин — это не покушение на доходы нефтяников, а их плата за пользование национальным богатством. Никакой их заслуги в том, что выросли мировые цены на нефть, нет. Это благодать Божия, которая упала на страну. И за нее надо платить.

(Общая газета. 02.03.2000)

Дополнительные доходы нужны не правительству, они нужны для обеспечения государственных расходов и в конечном счете — каждому из граждан. Азбука государственного устройства — в необходимости поддержания целостности страны, порядка, безопасности, важнейших социальных гарантий.

Безусловно, в той сложной, в том числе и с финансовой точки зрения, ситуации, в которой находится страна, все в той или иной степени вынуждены разделять тяжесть проблем. Это касается не только рядовых граждан, но и крупнейших российских предприятий, нефтяных компаний и «Газпрома». С точки зрения социальной справедливости крупнейшие экспортеры, получающие дополнительные прибыли в результате роста мировых цен на нефть и газ, оказываются первыми, на чьи плечи ложится финансовое бремя общегосударственных проблем. Ведь и нефтяные компании, и «Газпром» — российские предприятия, а их работники — прежде всего граждане России. А если говорить о Чечне, то бескомпромиссная борьба с терроризмом ведется в интересах всего российского общества.

Что же касается самих экспортных пошлин, то вводятся они в сравнительно благоприятных для экспортеров условиях. Эти решения принимались взвешенно, крайне осторожно, а в отношении «Газпрома» — в последнюю очередь. Правительство заинтересовано в развитии нефтегазового комплекса, в укреплении

его производственной базы, но при этом рассчитывает, что и сами предприятия отрасли результатами повседневной работы, на конкретных показателях (например, объемами инвестиций, производства, продаж) докажут заинтересованность и нацеленность на собственное развитие.

Уменьшат ли новые пошлины инвестиционные возможности «Газпрома»? Правительство готово поддержать его стратегический проект «Голубой поток». При этом от введения новых пошлин на газ мы планируем получить 10 млрд руб. (около 370 млн долл.), тогда как общая сумма льгот по «Голубому потоку» по расчету самого «Газпрома» — свыше 4 млрд долл., почти половину которых дает Россия.

И еще один немаловажный аспект этой проблемы. Вводимые экспортные пошлины не влияют на исполнение бюджета в 1999 г. Это задел на 2000 г. Вы знаете, какие дискуссии сопровождали принятие бюджета-2000. В трудной борьбе правительство отстояло принципиальные бюджетные статьи и параметры, и уже сегодня необходимо создать условия для того, чтобы предусмотренные в бюджете следующего года расходы финансировались своевременно.

— Почему правительство решило начать с увеличения экспортных пошлин? Разве нет других инструментов получения дополнительных доходов?

— Так называемое налоговое администрирование, которое направлено на увеличение сбора налогов, — задача повседневная. Обеспечение собираемости налогов нельзя связывать с дополнительными доходами. Налоги — это закон, который надо исполнять. То, что сегодня мы можем в некотором смысле рассматривать налоговое администрирование как резерв поступлений доходов в бюджет, — факт на самом деле безрадостный. В обществе, где исполнение законов является всеобщим правилом поведения, налоговое администрирование не много добавит бюджету. У нас же налоги платят далеко не все и не в полном объеме. Признаю, что к этому подталкивает и нынешняя, прямо сказать, немалая налоговая нагрузка на предприятия. Зависимость собирае-

мости налогов от их уровня, как и сама налоговая реформа, — отдельная и очень важная тема.

Правительство, представляя в Думе проект бюджета на 2000 г., предлагало снизить отдельные налоги, но не нашло поддержки. В ближайшем будущем правительство намерено вернуться к этому вопросу как к одному из наиболее приоритетных.

По части собираемости налогов уже удалось сделать многое. Фактически сложившийся в 1998 г. уровень собираемости налогов составил 67%, средняя собираемость налогов, предусмотренная в бюджете на 1999 г., — 70%, а по итогам года будет даже несколько выше. Задача на 2000 г. — обеспечить этот показатель на уровне не ниже 74%.

Таможенная же политика — инструмент, который обеспечивает гибкость государственной экономической политики. Особенно в защите интересов отечественных производителей и потребителей. Внешнеторговые пошлины позволяют уравнивать доходы в экономике, влиять на спрос, на предложение, следуя за динамикой экономической конъюнктуры.

Сегодня правительство может делать это оперативно. Однако Госдума прошлого созыва пыталась принять закон, устанавливающий пошлины. Но разве депутатам хватит прозорливости, чтобы определить наперед колебания цен на мировом рынке, записав это в том же законе?

Кроме того, в наших специфических условиях таможенные пошлины компенсируют неэффективность других налогов, тех же акцизов, которые крупные компании давно «научились» не платить. Пошлины (и не только экспортные) дают возможность государству контролировать реальный объем товарных потоков. Здесь, как говорится, «не спрятаться, не скрыться». Однако, несмотря на то что таможенная политика предполагает экономическое принуждение, она основывается на принципах рыночной экономики и только в такой экономике может быть эффективной. То, что правительство все активнее прибегает к инструментарию таможенной политики, свидетельствует, во-первых, о его приверженности к укреплению рыночных отношений в России, во-вторых, о том, что рыночные отношения в нашей стране созрели уже настолько,

чтобы эффективно применять на практике экономические методы воздействия на рынок и его участников.

Попытки противодействовать мерам таможенной политики правительства — это рецидивы мышления, свойственного административно-командной экономике, когда выборочность подхода к предприятиям обеспечивала им особое положение на рынке. Это, кстати, оборачивалось ослаблением самой власти. Укрепление таких экономических мер правительства, как таможенно-тарифная политика, означает укрепление государства, вертикали исполнительной власти, а следовательно, уравнивание экономической ответственности всех участников рынка перед государством.

Когда речь заходит об экспортных пошлинах, основным довод — рост мировых цен на нефть и газ, рост прибыли экспортеров. Однако, несмотря на внешние благоприятные условия, экспортеры остаются заложниками внутренних проблем российской экономики, тех же неплатежей. Может быть, имело смысл начать борьбу с неплатежами, погасить задолженность бюджета перед предприятиями, это дало бы возможность тем же нефтяникам и «Газпрому» заплатить дополнительные налоги?

Можно согласиться с доводом о том, что и нефтяники, и «Газпром» сталкиваются с неплатежами со стороны потребителей топлива. «Газпром» — кредитор экономики. Однако нельзя забывать о том, что и само правительство выступает в той же роли, а где-то — и кредитором самих производителей нефти и газа. Особенно если учесть всю налоговую задолженность предприятий в России.

(Российская газета. 24.12.99)

И на этот раз я абсолютно уверен: все федеральные бюджетники получают заработную плату с 20%-м увеличением. А вот что касается регионов, то здесь ситуация сложнее. Далеко не у всех субъектов Федерации есть такая возможность.

Состояние бюджетов у ряда регионов, прямо сказать, неудовлетворительное. Поэтому там до сих пор сохраняется задол-

женность по заработной плате. Чтобы им погасить накопившиеся долги, нужно 1,5–2 млрд руб.

Важно еще не только чем гасить, но и как. Это уже вопрос борьбы с неплатежами, с неденежными расчетами. Это вопрос распределения имеющихся ресурсов. Наше условие — 40% собственных средств регионов должны идти на погашение долгов по зарплате.

Учитывая это, каждый регион будет самостоятельно определять и финансовую схему повышения зарплат своим бюджетникам. Как показывает опыт прошлого года, в каждом субъекте Федерации могут быть разработаны собственные схемы поэтапного повышения жалования.

И очень многое зависит от того, на что население тратит свои доходы. Вот в прошлом году, скажем, мы активно рассчитывались по пенсионным долгам и зарплате. И что же? С какого-то момента начал расти спрос на импортные изделия. Скажем, доля импорта в совокупном и платежеспособном спросе достигла почти 17%, тогда как в 1998 г. она в среднем не превышала 5%.

Человек свободен в своем выборе. И пока мы качество отечественных товаров не поднимем хотя бы до среднего мирового уровня, наш потребитель будет голосовать своими деньгами за иностранную промышленность — как только уровень его доходов вырастет. И правительству, и самим предприятиям еще многое предстоит сделать, чтобы изменить эту ситуацию.

— А как учитываются теневые доходы россиян? Те же «конвертные» зарплаты, которые, кстати, не облагаются никакими налогами...

— Действительно, зарплата на многих предприятиях не основной источник доходов его работников. Есть доходы от теневого сбыта неучтенной продукции, от депозитных вкладов и другие. Тем более важно в своих оценках относительно резервов роста экономики учитывать фактор теневого спроса, который может быть не в пользу отечественного производителя. Вытащить деньги из тени — задача настолько же сложная, насколько и необходимая. Я считаю, что надо направить и покупательный, и инвестиционный спрос на внутренний рынок. Но это случится только тогда,

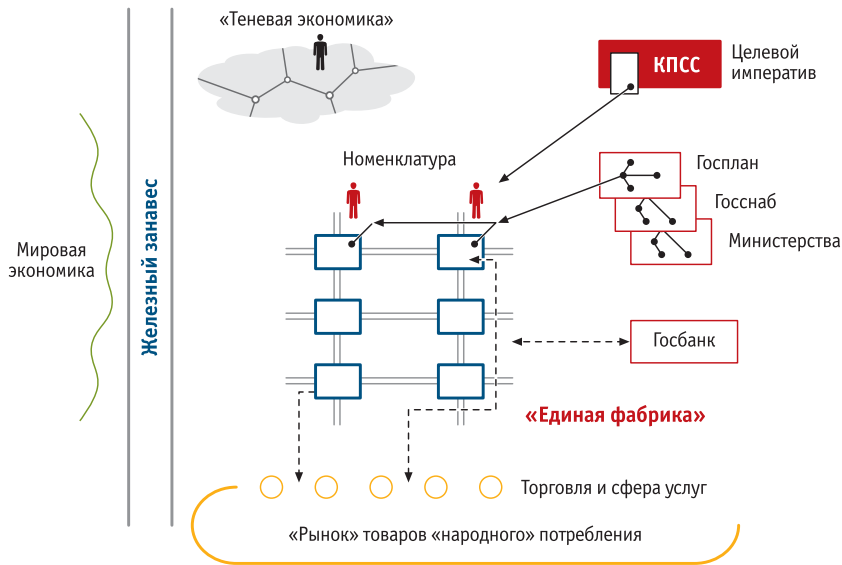


Рис. 11. Государство — «Единая фабрика»

когда люди не будут бояться держать деньги в российских банках, покупать акции российских предприятий, предпочитать отечественную продукцию импорту. Если люди голосуют за свою страну деньгами, страна богатеет. Богатеют и ее граждане. У нас же этот процесс пока только на стадии лозунгов и призывов.

Нужно провести наконец глубокую реформу налогообложения физических лиц. Я имею в виду не только снижение ставок подоходного налога. Из-под налогообложения должны исключаться и те деньги, которые человек вкладывает в строительство или покупку жилья, недвижимости, тратит на образование своих детей и так далее. Я абсолютно уверен в этом и готов отстаивать свою точку зрения.

Например, строительство жилья — это пока, пожалуй, единственная сфера, где зависимость роста доходов и роста производства действует напрямую. Это колоссальный потенциал. Ведь купить квартиру хотят все без исключения. Значит, мы связываем с Россией свою жизнь и жизнь своих детей. Инвестиции в жилье лучше всего характеризуют отношение людей к своей стране.

И кстати, жилья в России строится все больше и больше. Но ведь при этом все знают, что реальная цена покупаемой квартиры одна, а в договоре купли-продажи пишется другая. Меньшая. И мы, слава богу, закрываем на это глаза. И правильно делаем. Оставляем рыночную нишу, где человек вкладывает свои накопления в дом, квартиру, которые вывезти нельзя. Неважно, откуда он взял деньги — через страховую схему или какую другую. А если мы попытаемся все это привести к рыночной оценке, то люди потеряют последнее желание что-либо покупать и начнут думать о том, где бы им спрятать деньги.

Важно то, что сейчас есть четкое понимание: страна богата тогда, когда состоятельны ее граждане, когда они сознают ответственность перед страной. Убежден, сегодня есть политическая воля для воплощения этой формулы в конкретные решения правительства.

(Российская газета. 02.02.2000)

— На ваш взгляд, идея двух бюджетов — это временная мера или долгосрочная?

Можно говорить о двух бюджетах — это больше политическая конструкция, можно говорить о профиците бюджета — это финансовая конструкция. Весь вопрос в том, нужен ли источник, который накапливается для решения вопросов последующего периода. На ближайшее будущее это вопрос долга, затем это могут быть вопросы развития. Я считаю, что этим и надо руководствоваться. В противном случае мы будем тянуть одеяло на массу мелких проблем, которые существуют у любого государства.

(Общая газета. 11.11.1999)

Бюджетный федерализм

Когда мне говорят о том, что я специалист в межбюджетных отношениях, я горжусь. Честно вам скажу. Это отношения 89 субъектов плюс федеральный центр, каждым движет свой интерес. Это самая масштабная зона конфликтов. Трудно найти задачку поинтересней. С другой стороны, найти человека, который был бы абсолютно профессионален во всем, нереально. Главное, чтобы у него была «соображаловка», позволяющая ему понимать тех людей, которые отвечают за свои конкретные участки, и чтобы эти люди были на своем месте.

(Комсомольская правда. 24.06.1999)

То, что мы утвердили на правительстве, является следующим звеном в цепочке взаимоотношений между центром и субъектами. Предыдущая трехлетка называлась реформой межбюджетных отношений и больше была связана с процедурами обоснованного рационального распределения федеральных ресурсов между регионами. Эта задача решена. Но она не захватывала более широкий пласт — разграничение бюджетных полномочий, наведение порядка в предметах совместного ведения, фиксацию доходных источников и, самое главное, выход на стабильную налоговую, а стало быть, доходную базу. Стабилизация хотя бы на трехлетний период бюджетных взаимоотношений между центром и субъектами (доходные источники плюс трансферты) — это святая задача. Она означает, что мы стимулируем регионы к наращиванию экономического потенциала.

(Общая газета. 11.11.1999)

Начинается новый этап реформы межбюджетных отношений, направленный на повышение ответственности региональных и местных органов исполнительной власти за эффективное использование бюджетных ресурсов, обеспечение равного

доступа граждан к бюджетным услугам и социальным гарантиям. Среди основных направлений, намеченных к реализации в будущем году, я бы выделил три.

Первое — завершение начатого в 1999 г. перехода к новой методике распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, основанной на объективной оценке бюджетных потребностей и налогового потенциала субъектов.

Второе — четкое определение сферы финансовой ответственности субъектов Федерации за реализацию федеральных законов социальной направленности — «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и так далее.

Третье — оказание поддержки бюджетным реформам на региональном и местном уровнях.

Распределение ассигнований из федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» в проекте бюджета на 2001 г. производилось исходя исключительно из названных ориентиров.

(Экономика и жизнь. 20.10 2000)

Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий

«Детские болезни» российского бюджетного федерализма

В 1991 г. Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного высокоцентрализованного государства, в котором региональные и местные власти не имели сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность установлением индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. Такая система могла функционировать только в условиях централизованного планирования и прямого административного подчинения

региональных и местных органов управления. Однако в любом случае она не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы, поскольку на региональном и местном уровнях отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты.

Неудивительно, что с такой наследственностью российский бюджетный федерализм за 90-е гг. «переболел» тяжелыми, но, видимо, неизбежными «детскими болезнями», некоторые из которых грозят стать хроническими.

Начнем с так называемой асимметрии бюджетного устройства. Корни этой «болезни» — в унаследованном национально-территориальном принципе государственного устройства, а пресловутый «парад суверенитетов» начала 90-х гг. лишь обострил ее проявления. К их числу относились, во-первых, особый бюджетный статус республик Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), сначала введенный явочным порядком, а затем и закреплённый в двусторонних соглашениях с федеральным центром, во-вторых, в среднем более высокая бюджетная обеспеченность республик, достигаемая за счет вливаний из федерального бюджета, и, в-третьих, попытки областей и краев «выровнять» свой бюджетный статус в рамках индивидуальных соглашений с федеральным центром.

К счастью, за последние годы проявления «политической» бюджетной асимметрии постепенно сходят на нет. С 1996 г. в общее бюджетное пространство вернулась Республика Саха (Якутия), с 2001 г. единые правила межбюджетных отношений в основном распространяются на республики Татарстан и Башкортостан. Бюджетная статистика однозначно свидетельствует о сокращении ранее весьма существенных и труднообъяснимых различий в бюджетной обеспеченности республик, с одной стороны, и областей — с другой. С 1998 г. не подписываются двусторонние соглашения по разграничению полномочий в налогово-бюджетной сфере, а действующие соглашения, сроки которых в большинстве случаев истекают в 2001–2002 гг., выполняются в части, не противоречащей федеральному законодательству. Конечно, «политиче-

ский фактор» продолжает сказываться на межбюджетных отношениях, но в целом «официальная» система бюджетного устройства России стала значительно более «симметричной» и прозрачной, чем она была в середине 90-х гг.

Еще два-три года назад предпринимались весьма активные попытки ввести в бюджетное устройство «экономическую асимметрию». Речь идет о претензиях 10–15 субъектов Федерации, называвших себя «регионами-донорами», на какой-то особый бюджетный статус. Но здесь с самого начала была достаточно очевидной сомнительность всей конструкции. Ведь факт «неполучения» федеральных трансфертов свидетельствует лишь о высокой бюджетной обеспеченности, чем, конечно, можно гордиться, если только «забыть», что налоговый потенциал любого региона десятилетиями формировался за счет усилий всей страны. Более того, ни один регион вообще не платит налогов в федеральный бюджет, это делают налогоплательщики. С территории всех без исключения субъектов Федерации поступают налоги в федеральный бюджет, то есть все субъекты — в чем-то «доноры». И все — в чем-то «реципиенты», потому что все регионы получают средства из федерального бюджета, будь то финансовая помощь или прямые расходы на соответствующей территории федеральных ведомств. После создания Федерального казначейства появилась возможность довольно точно отслеживать географию федеральных расходов. По оценкам института «Восток — Запад», с территории 35–40 регионов, где проживает 2/3 населения России, в федеральный бюджет поступает средств больше, чем «возвращается» по всем каналам из федерального бюджета. Это несколько отличается от традиционных представлений о 10–15 «регионах-донорах», которые якобы кормят всю страну.

Как-то незаметно исчезла и весьма популярная в свое время идея так называемой одноканальной модели межбюджетных отношений. Предполагалось, что все налоги сначала должны зачисляться в бюджеты регионов, а затем в виде фиксированных взносов поступать в федеральный бюджет. Такая система — «привилегия» конфедераций, которых к настоящему времени в мире почти не осталось. Ее корни — в ошибочном представле-

нии о том, что регионы якобы перечисляют в федеральный бюджет часть «своих» доходов. На самом деле сейчас все обстоит с точностью до наоборот: федеральный центр делится с региональными и местными бюджетами поступлениями по федеральным налогам. Если уж говорить об «одноканальной модели», то только с точки зрения замены многочисленных нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов единым нормативом или «платежом». И здесь еще более наглядно проступают пороки идеологии «разделения денег, а не полномочий», независимо от того, «снизу вверх» или «сверху вниз» перекачиваются бюджетные средства.

Еще одно проявление этой идеологии — зачем-то продолжающаяся борьба со «встречными финансовыми потоками». Таких потоков в бюджетной системе России нет. Как уже говорилось, налоги в федеральный бюджет платят не регионы и тем более не региональные власти, а налогоплательщики — предприятия и граждане. Они же в конечном счете получают средства из федерального бюджета или оплаченные им общественные услуги, часть федеральных доходов перечисляется в региональные бюджеты в виде финансовой помощи. Предлагаемое же время от времени в качестве «решения» этой надуманной проблемы установление для разных регионов различных нормативов отчислений от так называемых регулирующих налогов по сути является формой финансовой помощи, которую гораздо проще и эффективнее предоставлять тем или иным субъектам Федерации непосредственно из федерального бюджета в рамках объективных и прозрачных критериев.

С «регулирующими налогами» неразрывно связан миф о том, что пресловутая пропорция 50 на 50, с которой последние три года начинается обсуждение федерального бюджета, якобы защищает интересы регионов. Но более 50% всех налогов собирается на территории всего лишь 10 субъектов Российской Федерации, где проживает 22% населения, — и именно они в наибольшей степени выигрывают от децентрализации налоговых поступлений. Большинство же субъектов Федерации и населения страны, напротив, объективно заинтересованы в частичном перераспре-

делении средств между регионами, а значит, в повышении доли федерального бюджета в налоговых доходах. По оценкам Центра фискальной политики, для того чтобы довести бюджетную обеспеченность до одинакового для всех субъектов Федерации уровня, нужно сконцентрировать в федеральном бюджете 85% налоговых доходов и затем примерно половину из них перераспределить в виде финансовой помощи регионам. Разумеется, это не более чем модельный расчет, но он наглядно показывает прямую зависимость между централизацией доходов и возможностями федерального бюджета выполнять одну из своих основных функций — проводить выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и соответственно доступа граждан к основным общественным услугам и социальным гарантиям.

Апофеоз идеологии «разделения денег» — постоянные апелляции к так называемому расчетному дефициту бюджетов субъектов Федерации, который якобы должен покрываться федеральным центром. В общественном сознании региональные и местные бюджеты по-прежнему воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого («общегосударственного») бюджета. Несмотря на то что реально распоряжаются средствами региональные и местные власти, большинство претензий по невыполнению обязательств территориальными бюджетами — от выплаты зарплаты до подготовки к зиме — по-прежнему адресуется федеральному правительству. И в какой-то степени это справедливо — ведь и доходы, и расходы территориальных бюджетов формально регулируются «сверху». Разделив деньги, в том числе с помощью пресловутых «регулирующих налогов», но не разделив полномочия, мы никогда не добьемся сбалансированности территориальных бюджетов и эффективного управления региональными финансами просто потому, что за них никто по-настоящему не отвечает. И эта «детская болезнь» явно затянулась, крайне негативно сказываясь на всей бюджетной системе.

Итоги и уроки реформ 90-х годов

За 90-е гг. система межбюджетных отношений прошла через три реформы: 1991 г., 1994 г. и 1999–2001 гг.

В 1991 г. была создана основа новой налоговой системы России. В части, касающейся межбюджетных отношений, из прежнего опыта была заимствована концепция «регулирующих налогов» с расщеплением поступлений по основным налогам между бюджетами разных уровней. Именно тогда была упущена возможность перейти к разделению полномочий, а не денег. «Стихийная» децентрализация привела к росту доли территориальных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы, но без четкой законодательной базы, в режиме индивидуальных согласований и политического торга.

В конце 1993-го и в 1994 г. была проведена первая системная реформа межбюджетных отношений: установлены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты регионов, расширены налоговые полномочия субъектов Федерации (в частности, фактически введен региональный налог на прибыль), создан Фонд финансовой поддержки регионов, средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе формулы.

Созданная к середине 90-х гг. в система межбюджетных отношений частично соответствовала признакам, по крайней мере внешним, бюджетного федерализма, однако по-прежнему не имела прочной законодательной базы, в основном ориентируясь на разделение (в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете) бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. В 1996–1998 гг. вновь стал усиливаться субъективизм в межбюджетных отношениях, региональные финансы оказались в состоянии глубокого кризиса, массовый характер приобрели неденежное исполнение бюджетов, задержки в выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

В 1998 г. правительством Российской Федерации была разработана и после согласования в рамках трехсторонней Рабочей группы (с участием представителей правительства, Государственной Думы и Совета Федерации) одобрена первая в данной сфере среднесрочная программа реформ — Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федера-

ции в 1999–2001 гг. В целом поставленные в ней цели были достигнуты.

Основная из них — формирование новой системы финансовой поддержки субъектов Федерации. В 1999–2001 гг. был серьезно реформирован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), внедрена принципиально новая, значительно более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

В основе новой методики — оценка реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Трансферты ФФПР распределяются таким образом, чтобы повысить бюджетную обеспеченность регионов с удельными (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднероссийского уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности. При этом ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но и догнать какой-либо из регионов, не получающих трансфертов, а для большинства дотационных регионов сохраняется заинтересованность в повышении собственных доходов.

Еще одна принципиальная позиция — отказ от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах регионов. Все расчеты ведутся на основе данных федеральных министерств и ведомств (прежде всего Госкомстата России), характеризующих экономику, население, географические условия регионов. Если же, как это делалось в 1994–1998 гг., распределять трансферты по отчетным бюджетным данным, то больше средств получит тот, кто больше утаит доходов, «покажет» больше расходов и вообще лучше умеет «согласовывать» исходные данные.

Стоит также добавить, что методика и результаты расчетов на очередной бюджетный год до внесения в Государственную

Думу тщательно рассматриваются — и не один раз — трехсторонней Рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, а все исходные данные, промежуточные и итоговые результаты расчетов официально распространяются Минфином России. Как следствие за последние три года в проект распределения трансфертов, представляемый в Государственную Думу, при рассмотрении закона о федеральном бюджете на соответствующий год не вносилось никаких изменений, хотя для 1996–1998 гг. «переброска» трансфертов с одного региона на другой была в порядке вещей.

Начиная с 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введен принципиально новый элемент — Фонд компенсаций. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования так называемых федеральных мандатов — обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. В 2001 г. субвенции и субсидии Фонда компенсаций распределены между всеми без исключения субъектами Федерации, независимо от их финансовой обеспеченности, для финансирования федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Кроме того, в составе федерального бюджета созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ).

Из других результатов реализации Концепции можно выделить полную инвентаризацию «федеральных мандатов» и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы бюджетов всех уровней, внесение поправок в Бюджетный кодекс, меры по уплате налогов по месту фактической деятельности предприятий, разработку Временных методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений, начало реализации программы технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне с привлечением займа Международного банка реконструкции и развития. Удалось повернуть вспять тенденцию к индивидуализации межбюд-

жетных отношений, на смену индивидуальным договоренностям о льготах и привилегиях пришли типовые соглашения, определяющие обязательства субъектов Федерации по оздоровлению государственных финансов.

В целом успешная реализация Концепции может быть объяснена тремя факторами. Во-первых, это была не разовая акция, а трехлетняя программа, прошедшая через достаточно длительный этап подготовки и обсуждения как на экспертном, так и на политическом уровне. Во-вторых, эта программа была одобрена не только правительством, но и Государственной Думой и Советом Федерации, став, несмотря на ряд оставшихся разногласий, общим «политическим мандатом» на проведение реформ. В-третьих, что самое важное, при ее подготовке и реализации был создан организационный механизм контроля и «приемки» результатов, выработки и выполнения согласованных решений — трехсторонняя Рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений, включающая представителей различных ветвей и уровней власти. Эти уроки обязательно нужно учесть на следующих этапах реформы межбюджетных отношений.

Альтернативы реформ 2000-х годов

Нет никаких сомнений в том, что реформу межбюджетных отношений нужно продолжать. Вопрос лишь в том, в каком направлении и с какой целью.

За 90-е гг. сформировалась вполне работоспособная с точки зрения «разделения денег» система межбюджетных отношений. В результате перехода к новой методике распределения трансфертов ФФПР мы научились довольно точно и объективно оценивать нормативные расходы и доходы субъектов Федерации. Разумеется, эти методики можно и нужно совершенствовать, но в целом они уже сейчас позволяют «упорядочить» на основе единых, формализованных критериев распределение бюджетных ресурсов как между уровнями бюджетной системы, так и регионами. Проведение реформы в этом направлении, безусловно, даст позитивные результаты, но в то же время приведет к «окостенению» системы «разделения денег, а не полномочий».

Альтернативный вариант — воспользоваться набранной «инерцией» реформ и за три-четыре года перейти к принципиально иной системе — «разделение не денег, а полномочий». Одновременно со всеми плюсами первого варианта это позволит качественно — в разы, а не на проценты — повысить эффективность организации межбюджетных отношений и управления региональными финансами.

По нашему мнению, сложившаяся система межбюджетных отношений не отвечает ни современным принципам бюджетного федерализма, ни стратегии развития России на среднесрочную перспективу.

Разработанная во второй половине 90-х гг. на основе обобщения международного опыта концепция «федерализма, сохраняющего рынок» доказывает, что эффективная система бюджетного федерализма, обеспечивающая устойчивый экономический рост, должна отвечать пяти основным требованиям:

- 1) четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти;
- 2) региональные власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономии в проведении финансово-экономической политики;
- 3) федеральный центр должен иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства;
- 4) региональные власти должны быть поставлены в условия «жестких» бюджетных ограничений;
- 5) все эти условия должны быть стабильными и не должны являться предметом торга.

Однако, как показали проведенные в России Организацией экономического сотрудничества и развития исследования, российская система межбюджетных отношений не отвечает ни одному из этих критериев.

В настоящее время на уровне региональных и местных бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов и расходов

консолидированного бюджета Российской Федерации. По этим параметрам Россия практически не уступает, а по доле местных бюджетов — даже опережает большинство федеративных государств. Однако на самом деле бюджетное устройство России остается крайне централизованным даже по меркам унитарных государств. Расходы региональных и особенно местных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), а основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи, имеет место резкая несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования за счет переданных же «сверху» доходных источников.

Это позволяет регионам переложить политическую и финансовую ответственность за состояние бюджетов и социальной сферы на федеральный центр, сохранив за собой при этом практически неограниченные возможности по проведению «неформальной» бюджетной политики (исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования, в том числе у подконтрольных финансовых структур, и т.д.). Недостаток законодательно установленных полномочий по управлению общественными финансами неизбежно оборачивается недостатком ответственности за его результаты.

Пронизывающее всю систему «разделения денег» противоречие «децентрализация бюджетных ресурсов — централизация «официальных» бюджетных полномочий — децентрализация «неофициальных» бюджетных полномочий» изначально задает искаженные стимулы и условия для проводимой на местах экономической и бюджетной политики. В результате основные усилия региональных и местных властей направляются не на поддержку экономического роста и структурных реформ, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговыва-

вание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание административного контроля над финансовыми потоками.

Для устранения этого противоречия необходимо законодательно закрепить налогово-бюджетную автономию региональных и местных властей — их право и обязанность принимать в рамках федерального законодательства самостоятельные решения по формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов и нести политическую, финансовую и правовую ответственность за их результаты. До тех пор пока региональные и местные власти не обладают официально признанными полномочиями по выработке и проведению собственной налогово-бюджетной политики, они не будут в полной мере отвечать перед населением, инвесторами и кредиторами за состояние общественных финансов, социальной сферы и условий экономического развития соответствующих территорий.

Одновременно с децентрализацией налогово-бюджетных полномочий и повышением ответственности за их использование для региональных и местных властей необходимо сформировать и поддерживать конкурентную среду — как экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, капиталов), так и политическую (демократические институты и гражданское общество). Конкуренция товаров и предприятий должна быть дополнена конкуренцией регионов и экономических политик. Обязательное ее условие — так называемые жесткие бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные бюджеты в зависимость не от вышестоящих властей, а от результатов собственной финансово-экономической политики. Другими словами, увеличение доходов региональных и местных бюджетов и сокращение нерациональных расходов не должно изыматься в вышестоящие бюджеты, а дефицит и долги — покрываться за счет дополнительной финансовой помощи и/или индивидуальных льгот и привилегий.

В то же время огромный «навес» социальных обязательств и исключительно резкие межрегиональные различия в бюджет-

ной обеспеченности регионов могут потребовать в кратко- и среднесрочной перспективе повышения доли федерального бюджета в бюджетных доходах. Региональные и местные власти могут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за использование бюджетных ресурсов. В дальнейшем доля средств, сосредоточенных на региональном и местном уровнях, должна повышаться.

Таким образом, стратегия перехода к принципиально новой системе межбюджетных отношений могла бы заключаться в существенном расширении налогово-бюджетных полномочий региональных и местных властей и повышении ответственности за их использование при одновременном поддержании конкурентной среды, «жестких» бюджетных ограничений и возможном увеличении доли федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета.

По нашему мнению, только система «разграничения полномочий, а не денег» отвечает стратегии развития России, обеспечивая экономическую эффективность (создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат), бюджетную ответственность (управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для производства общественных услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики), территориальную справедливость (выравнивание доступа граждан независимо от места их проживания к основным общественным услугам и социальным гарантиям) и политическую консолидацию (достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными органами власти своих функций, содействие развитию гражданского общества и укреплению территориальной целостности страны).

Реальные полномочия — реальная ответственность

Переход от разделения денег к разделению полномочий требует согласованного реформирования всех составных частей системы межбюджетных отношений (расходных полномочий, налоговых полномочий, бюджетного выравнивания, регулирования управления региональными финансами) на основе общего принципа: «Только реальные полномочия могут быть основой для реальной ответственности и заинтересованности в результатах своей деятельности».

В части расходных полномочий необходимо до минимума сократить сферу «совместно финансируемых» расходов и как можно более детально разграничить между властями разных уровней права и обязанности по:

- а) нормативно-правовому регулированию;
- б) финансовому обеспечению;
- в) собственно финансированию конкретных видов общественных услуг.

В Бюджетном кодексе следует закрепить принципы этого разграничения, а затем обеспечить их реализацию в «отраслевом» законодательстве (но не в индивидуальных двусторонних соглашениях). К таким принципам, в частности, относятся субсидиарность (максимальная близость расходных полномочий к потребителям бюджетных услуг), территориальное соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуется преимущественно население данной ограниченной территории, должны предоставляться за счет средств регионального или местного бюджета), экономия масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять «крупными порциями»), учет внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами / муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения, тем больше предпосылок для централизации, и наоборот).

Нужно стремиться к тому, чтобы полномочия всех трех видов были закреплены за одним и тем же уровнем власти, что автома-

тически решает проблему «федеральных мандатов». Необходим прямой запрет на принятие законов, других нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования, а также на принятие отсылочных норм об «учете» такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании. Финансовые обязательства, установленные правовыми актами федерального, регионального, местного уровней, должны закрепляться за соответствующим бюджетом и полностью финансироваться за счет их собственных доходов — либо непосредственно из данного бюджета, либо в форме целевой финансовой помощи бюджетам более низких уровней.

Иначе говоря, необходимо перейти от господствующего сегодня принципа «мой мандат — твой бюджет» к принципу «мой мандат — мой бюджет». В части, касающейся налоговых полномочий, необходимо раз и навсегда отказаться от унаследованного от советской практики принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Во-первых, этот принцип не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения (выбираемым в конечном счете населением регионов и муниципалитетов) и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг — ключевого условия для повышения эффективности бюджетной системы. Во-вторых, получая основную часть доходов от федеральных налогов, региональные власти фактически распоряжаются «чужими» деньгами — как всегда в таких случаях — недостаточно ответственно. В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от «регулирующих» налогов или условия их взимания (налоговая база, ставки, льготы) могут быть изменены на федеральном уровне, регионы и муниципалитеты лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неявная конкуренция с федеральными властями за одну и ту же налоговую базу (одна из причин широкого распространения на региональном уровне денежных суррогатов — стремление максимально повысить свою долю в регулирующих налогах). В-пятых, имея крайне ограниченные возможности для проведения собственной налого-

вой политики, региональные и местные власти начинают прибегать к «полулегальным» рычагам воздействия на налогоплательщиков, что подрывает цели налоговой реформы. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными и местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросли бы.

Конечным результатом реформы должен стать полный отказ от разделения налогов и налоговых поступлений на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Не стоит даже обсуждать проблему, какими именно — ежегодными или трехлетними, одинаковыми или дифференцированными, высокими или низкими — должны быть нормативы отчислений от федеральных налогов в нижестоящие бюджеты: они должны быть «вечными», одинаковыми и равными нулю. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги — только в региональные бюджеты, местные налоги — в местные бюджеты.

Налоговый кодекс должен устанавливать как налоговые полномочия (налоги) властей разных уровней, так и общие пропорции разделения между ними налоговых ресурсов. При этом, поскольку налоговые поступления каждого уровня бюджетной системы будут определяться налоговой политикой (ставками) и налоговыми усилиями соответствующих властей, сама собой исчезнет необходимость «защищать» свои доходы нормами бюджетного законодательства о каких-либо пропорциях распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Наличие таких норм — признак переходного периода: для централизованной системы они еще не нужны, потому что договариваться пока некому, а для реально федеративной — уже не нужны, потому что договариваться больше не о чем.

К общим принципам разделения налогов относятся следующие правила:

- а) налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной эко-

- номики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства;
- б) доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;
 - в) чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы — тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом;
 - г) чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности — тем «выше» должен быть уровень данного налога;
 - д) региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг;
 - е) региональные и местные налоги не должны позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

Исходя из этого за федеральным бюджетом могли бы быть закреплены косвенные налоги (таможенные пошлины, НДС, акцизы), налоги на прибыль (капитал) и доходы населения, а также платежи за неравномерно размещенные природные ресурсы; для регионального уровня в наибольшей степени подходят «надбавки» к налогам на прибыль и доходы населения, а также налоги на малый бизнес и платежи за природные ресурсы; основа местных бюджетов — налоги на недвижимость и платежи за коммунальные услуги. Однако это лишь самая общая схема, которая, безусловно, потребует адаптации к российским условиям и поэтапной реализации.

На первом этапе целесообразно перейти от нынешней системы «один налог — три бюджета» к системе «один налог — один бюджет», при которой 100% поступлений по конкретному налогу бюджетным законодательством закрепляются за бюджетом одного уровня. Принцип «расщепления» налоговых поступлений пока сохраняется, но создаются предпосылки для его замены разделением налогов.

На втором этапе реализуется принцип «мой доход — мой налог», то есть налоги, поступления по которым на 100% зачисляются, например, в региональные бюджеты, становятся не федеральными, а региональными. При этом первоначально региональный (местный) налог может вводиться Налоговым кодексом по единой для всей страны ставке. Хотя налоговые полномочия региональных или местных властей будут чисто «символическими», сам факт наличия того или иного налога в составе региональных (местных) резко повысит заинтересованность в наращивании («раскрытии») налоговой базы.

Третий этап — «мой налог — моя ставка». Региональным и местным властям предоставляется право устанавливать — возможно, при соблюдении федеральных ограничений — ставки по своим налогам (налогооблагаемая база должна устанавливаться Налоговым кодексом, что упрощает налоговое администрирование).

Наконец, на завершающем этапе в основном снимаются ограничения на установление регионами и муниципалитетами ставок по своим налогам и определение их базы (к тому времени вступят в силу условия конкуренции, объективно ведущие к поддержанию разумных ставок и, как правило, унифицированной налогооблагаемой базы).

Разные налоги, по-видимому, с разной скоростью будут проходить через эти этапы. Например, налог на прибыль в 1994–1998 гг. фактически уже был разделен на федеральный и региональный, поэтому было бы вполне логичным сразу же закрепить такое разделение в Налоговом кодексе, предоставив право субъектам Федерации самостоятельно устанавливать налоговую ставку в пределах ее минимального и максимального уровней. Налог на доходы физических лиц, налоги на малый бизнес и платежи за общераспространенные природные ресурсы, вероятно, сначала нужно на 100% закрепить за бюджетами субъектов Федерации и лишь затем преобразовать в собственно региональные налоги. При этом если по последним двум видам налогов целесообразно постепенно расширять налоговые полномочия субъектов Федерации, то налогооблагаемая база и единая для всех регионов «плоская» ставка регионального налога на доходы физи-

ческих лиц в течение достаточно длительного времени должны жестко устанавливаться Налоговым кодексом.

Но общий вектор движения должен быть устойчивым и как можно более четким — от «регулирования» налоговых доходов территориальных бюджетов в бюджетном законодательстве к разграничению налогов и расширению налоговой автономии региональных и местных властей в налоговом законодательстве.

В части, касающейся бюджетного выравнивания, основная работа уже сделана в рамках Концепции 1999–2001 гг. Фонд финансовой поддержки регионов и в перспективе должен сохранить свою роль в качестве «несущей конструкции» системы финансовой помощи субъектам Федерации — как по объему ресурсов, так и в формировании и развитии методологической базы, исходных данных и техники расчетов. Необходимо законодательно закрепить основные положения внедренной в 2001 г. методики распределения трансфертов и процедуру определения основных параметров, используемых в расчетах. Возможно, следует даже зафиксировать на ближайшие три года базовые пропорции распределения трансфертов, ежегодно распределяя по той же методике небольшую часть Фонда для отражения происходящих в экономике изменений.

Второй базовый элемент системы финансовой поддержки регионов — Фонд компенсаций. Вероятно, потребуется увеличить его размер, с тем чтобы включить в него остающиеся «нефинансируемые федеральные мандаты» (большая их часть должна быть отменена). Одновременно должны быть расширены полномочия субъектов Федерации по определению уровня и форм социальной поддержки населения, с тем чтобы региональные власти имели возможность балансировать объем своих обязательств с предоставляемыми из Фонда компенсаций средствами. Кроме того, необходимо внести изменения в методику распределения субвенций так, чтобы повысить заинтересованность регионов в эффективном использовании выделяемых средств и свести к минимуму «борьбу» за субвенции. По мере реализации реформы социальной защиты населения (замена льгот адресными пособиями по критерию нуждаемости) средства Фонда компенсаций

следует предоставлять в форме единой («блоковой») субвенции на цели социальной защиты населения (в соответствии с требованиями «рамочного» федерального закона), распределяемой между регионами пропорционально численности населения с корректировкой на средний уровень доходов.

Промежуточное место между ФФПР (выравнивание обеспеченности по «собственным» расходам регионов) и Фондом компенсаций (финансирование федеральных мандатов) может занять механизм софинансирования социальных расходов. Его цель — стимулирование регионов поддерживать определенный уровень финансирования наиболее значимых (с существенным внешним эффектом) расходов — на образование, здравоохранение, культуру. Федеральные долевыми субсидии могут распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации, однако уровень софинансирования должен зависеть (по формуле) от бюджетной обеспеченности регионов (например, от 80% для наименее обеспеченных до 20% для наиболее обеспеченных). Предоставление субсидий должно быть обусловлено выделением субъектом Федерации «своей» доли на финансирование соответствующих расходов, а в перспективе — поддержанием определенного уровня качества предоставляемых услуг, проведением структурных реформ в соответствующих отраслях и так далее.

Дополнительными элементами системы финансовой помощи субъектам Федерации должны стать Фонд регионального развития и Фонд развития (более точный термин — реформирования) региональных финансов. Оба они в 2000–2001 гг. имелись в составе федерального бюджета, однако реально пока не функционируют. Фонд регионального развития должен объединить средства, распыленные между многочисленными федеральными и региональными инвестиционными программами. Его цель — предоставление (на конкурсной основе) инвестиционных субсидий на развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры. Фонд развития (реформирования) региональных финансов, формируемый за счет займа МБРР, предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Доступ к его средствам будут иметь регионы (до 5–10 регионов ежегодно),

прошедшие конкурсный отбор и реализующие программы бюджетных реформ. В 2001 г. планируется завершить отбор регионов для первого транша (предварительный отбор прошли г. Санкт-Петербург, Белгородская, Вологодская, Самарская, Челябинская области, Хабаровский край, Чувашская Республика) и объявить тендер для второго транша планируемого займа МБРР.

Эта система инструментов дает возможность проводить любой тип политики финансовой поддержки регионов, одновременно позволяя субъектам Федерации самостоятельно рассчитывать для себя основной объем финансовой помощи. Чем выше автономия региональных властей (в том числе за счет сокращения, вплоть до полной отмены, федеральных мандатов), тем больше оснований для перераспределения средств в пользу ФФПР. Сохранение крупных «федеральных мандатов» требует значительного по размеру Фонда компенсаций, а поддержка общенациональных стандартов предоставления бюджетных услуг — по крайней мере, их частичного софинансирования из федерального бюджета. По мере отладки механизмов функционирования Фонда регионального развития должна возрасти инвестиционная составляющая финансовой поддержки регионов. Что касается Фонда развития (реформирования) региональных финансов, то его эффективность зависит не столько от его размера (он может быть относительно небольшим), сколько от общей продолжительности этой программы, критериев отбора регионов и механизма проверки выполнения региональных планов реформ.

Общее и исключительно важное требование к системе финансовой поддержки субъектов Федерации — «жесткость» бюджетных ограничений. Как уже говорилось, полученные за счет усилий региональных властей доходы или экономия бюджетных ресурсов не должны изыматься в вышестоящие бюджеты, а потери и долги — возмещаться за счет дополнительной финансовой помощи. Первое условие выполняется разделением налоговых полномочий и распределением финансовой помощи на основе не фактически собранных доходов, а налогового потенциала («отстающего» на два-три года от текущего бюджетного года). Для выполнения второго условия необходимо поэтапно сокра-

тить, вплоть до полной отмены, средства, передаваемые в бюджеты субъектов Федерации по взаимным расчетам, и бюджетные ссуды. Первые могут быть заменены конкретными видами целевой финансовой помощи (например, в составе Фонда компенсаций), утверждаемыми на основе формул на очередной бюджетный год. Вторые — безвозмездной финансовой помощью и/или долгосрочными кредитами, предоставляемыми из специального резервного фонда при возникновении в субъекте Федерации чрезвычайной финансовой ситуации либо предоставлении ему статуса «региона, находящегося в финансовом кризисе» (при этом должны применяться объективные критерии «чрезвычайности» и «кризисности», а также вводиться временные ограничения бюджетных полномочий региональной администрации). До тех пор пока сохраняется даже теоретическая возможность получения без сколько-нибудь серьезных последствий дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, власти многих регионов не будут прилагать достаточных усилий для эффективного и ответственного управления своими бюджетами.

Завершающий блок реформ — регулирование управления региональными финансами. Федеральное законодательство должно четко устанавливать единые минимальные требования к территориальным бюджетам и бюджетному процессу, а также в ряде случаев к бюджетной политике. В то же время следует избегать чрезмерной регламентации и введения законодательных норм, соблюдение которых не может быть обеспечено (проверено) или не оказывает существенного влияния на общее состояние бюджетной системы.

Бюджеты всех уровней должны перейти на казначейское исполнение, однако форсированный перевод всех регионов, получающих трансферты, на обслуживание Федеральным казначейством может лишь замедлить формирование единой казначейской системы исполнения бюджетов, поскольку потребует огромных единовременных вложений, повысит риски принятия неоптимальных решений и приведет к росту «неформальных» региональных бюджетов. Субъектам Федерации (за исключением высокодотационных и/или находящихся в финансовом кризисе) должно

быть предоставлено право выбора между обслуживанием Федеральным казначейством и созданием в течение установленного срока собственных казначейств, отвечающих единым федеральным стандартам.

Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств региональными и местными властями перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательное регулирование уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов. Однако необходимо понимать, что инвестиции в общественную инфраструктуру должны финансироваться именно за счет заемных средств, а не текущих доходов. Объектами общественной инфраструктуры, как правило, пользуется не одно поколение налогоплательщиков, поэтому система «долговые обязательства — инвестиции» позволяет «привлечь» к оплате общественных инвестиций будущих потребителей соответствующих услуг. Исходя из этого необходимо постепенно заменять далеко не всегда оправданные с точки зрения поддержки инвестиционного процесса количественные ограничения качественными требованиями к политике региональных заимствований.

В дополнение к минимальным федеральным требованиям федеральное правительство должно поддерживать добровольное использование региональными и местными властями более высоких стандартов качества управления и бюджетной политики. На федеральном уровне должен быть разработан и поддерживаться Кодекс лучшей практики, опережающий в своем развитии законодательные требования. Субъекты Федерации и муниципальные образования, выполняющие требования этого Кодекса, должны иметь доступ к дополнительным финансовым ресурсам, предоставляемым федеральным бюджетом (Фонд развития региональных финансов), международными финансовыми организациями (инвестиционные займы МБРР и ЕБРР), частными инвесторами и кредиторами (в результате получения официальных рейтингов кредитоспособности) и так далее. С этой целью на федеральном уровне должна быть создана система мониторинга кредитоспособности и качества управления региональными финансами.

В случае же нарушения финансовых обязательств, невыполнения установленных федеральным законодательством единых требований к управлению бюджетами в отношении региональных (местных) бюджетов федеральным правительством может и в установленных случаях должен вводиться режим внешнего финансового управления.

Местные и муниципальные бюджеты

Предлагаемая реформа должна распространяться на все уровни бюджетной системы, включая местные бюджеты. Но для этого необходимо решить весьма серьезную проблему.

В Бюджетном и Налоговом кодексах закреплены три уровня бюджетной и налоговой системы — федеральный, региональный (субъекты Федерации) и местный, под которым в соответствии с законом об общих принципах организации местного самоуправления понимаются муниципальные образования. На самом деле у нас существует два уровня местной публичной власти и соответственно два уровня местных бюджетов, один из которых находится на «нелегальном положении» — и не потому, что не нужен, а потому, что таким оказалось федеральное законодательство. В большинстве субъектов Федерации, где статус муниципальных образований имеют бывшие города областного подчинения и административные районы, внутри последних имеются более мелкие административные единицы — «районные» города, поселки, сельские администрации — с назначенными или выборными властями и квазибюджетами (сметами расходов). В отдельных субъектах Федерации в полном соответствии с федеральным законодательством и сущностью местного самоуправления статус муниципальных образований имеют сотни населенных пунктов, а над ними созданы территориальные единицы (те же бывшие районы), как правило, с назначенными «сверху» главами и тоже со своими квазибюджетами. Встречаются и более сложные схемы с муниципалитетами двух уровней, один из которых в той или иной степени лишен своих полномочий.

В любом случае, как бы субъекты Федерации ни приспособились к коллизиям федерального законодательства, резуль-

таты получают плачевными. Во-первых, нарушены права граждан на местное самоуправление либо потому, что на уровне поселений — в том числе достаточно крупных «районных» городов, зачастую не уступающих по численности населения городам «областным», — нет полноценных местных бюджетов, либо потому, что несколько сотен местных бюджетов не могут быть встроены в сколько-нибудь унифицированную систему разделения налогово-бюджетных полномочий и бюджетного выравнивания, оказываясь в полной зависимости от региональных властей. Во-вторых, вопреки конституционному принципу местное самоуправление (особенно «районного» уровня) перегружено не свойственными ему государственными функциями, что, с одной стороны, размывает ответственность за их выполнение и, с другой — подрывает саму идею самоуправления. В-третьих, «исчезновение» из правового поля целого уровня бюджетной системы крайне негативно сказывается на управлении общественными финансами, вынуждая региональные и местные власти прибегать в бюджетном процессе к разного рода уловкам и ухищрениям. В-четвертых, в «подвешенном» состоянии оказалась сложившаяся и в целом вполне рациональная «двухуровневая» территориальная организация социальной инфраструктуры. И наконец, невозможно найти даже «рамочное» решение для сквозной децентрализации бюджетной системы, поскольку в одних регионах уровень «муниципальных образований» для одних и тех же налогово-бюджетных полномочий слишком высок, а в других — слишком низок или вообще не определен.

В чем же выход? На наш взгляд, нет никаких оснований для того, чтобы «прятать» один из уровней бюджетной системы. Он есть, и он нужен. Необходимо четко отразить это в Бюджетном кодексе, как минимум дав право субъектам Федерации самостоятельно решать, сколько у них будет уровней бюджетной системы. В решениях Конституционного суда неоднократно указывалось, что субъекты Федерации вправе создавать третий («местный») уровень государственной власти с выборными представительными и исполнительными органами власти, который в соответствии с общепризнанными принципами бюджетного устройства

должен иметь самостоятельные бюджеты и налогово-бюджетные полномочия, в том числе по регулированию взаимоотношений с бюджетами муниципальных образований. Там, где местное самоуправление уже сейчас организовано по поселенческому принципу, этот уровень «восстановит» районное звено бюджетной системы. В субъектах Федерации, где местное самоуправление организовано по «территориальному» принципу, достаточно предоставить нынешним «крупным» муниципальным образованиям налогово-бюджетные полномочия территориальных органов государственной власти и «разрешить» образование муниципалитетов (с полноценными местными бюджетами) на уровне поселений. После того как все полномочия местного самоуправления перейдут на более низкий уровень бюджетной системы, «территориальные» муниципалитеты будут выполнять только «местные» государственные функции и, если потребуется, могут быть преобразованы в административно-территориальные единицы с «государственным» статусом.

Таким образом, в бюджетной системе должен появиться промежуточный между региональным и муниципальным («поселенческим») уровень. Для удобства было бы целесообразно закрепить за ним термин «местный» (бюджеты, налоги, собственность), оставив термин «муниципальный» за местным самоуправлением.

Территориально этот уровень был бы представлен административно-территориальными единицами, непосредственно входящими в состав субъекта Федерации и «поименно» перечисленными в его конституции, уставе, — теми же бывшими районами и, вероятно, городами областного подчинения. По статусу это либо «государственные» административно-территориальные образования, либо «крупные» муниципальные образования (в обоих случаях с выборными, а не назначенными властями). Налогово-бюджетные полномочия и функции — в переходный период либо только государственные (третьего, местного, уровня), либо одновременно «местные» государственные и муниципальные (местного самоуправления), в перспективе — в основном государственные, притом что большие города могут сохранить двойной статус или даже иметь два выборных органа власти и два бюджета — местный и муниципальный.

Возможны два пути к такой системе. Первый вариант. В налоговом и бюджетном законодательствах фиксируется возможность делегирования расходных и налоговых полномочий субъектов Федерации органам власти административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта Федерации (независимо от их статуса, единственное требование — наличие выборных органов публичной власти). Второй вариант. В Налоговом и Бюджетном кодексах определяются «минимальные» налоговые и расходные полномочия властей административно-территориальных единиц, входящих в состав субъектов Федерации. Как и в первом варианте, ими могут быть как органы местного самоуправления, так и «местные» государственные органы. Дополнительные полномочия могут им делегироваться региональными властями, но фактически создание субрегионального уровня бюджетной системы со своими полномочиями и гарантированной в федеральном законодательстве автономией является обязательным.

Оба варианта имеют свои преимущества и недостатки. Первый позволяет субъектам Федерации самим определять степень децентрализации бюджетного устройства с учетом местных особенностей и не требует внесения принципиальных изменений в налоговое и бюджетное законодательства, но не гарантирует автономию местного уровня бюджетной системы. Второй вариант обеспечивает эту автономию, но может не полностью соответствовать местным условиям и к тому же требует решения ряда правовых проблем, включая изменение структуры Бюджетного и Налогового кодексов.

Выбор между ними окажет существенное влияние на «формат» и темпы реформы межбюджетных отношений. Например, в рамках первого варианта все расходные и налоговые полномочия, которые не закреплены за федеральным и муниципальным уровнями, должны быть региональными. Полагаясь на здравый смысл, можно предполагать, что рано или поздно субъекты Федерации делегируют сугубо местные расходные (школьное образование, базовое медицинское обслуживание и т.д.) и налоговые (например, налог на имущество юридических лиц) полномочия на местный уровень, но переходный период, скорее всего, окажется слишком длительным. В нынешних условиях больше аргу-

ментов в пользу второго варианта. Если он будет принят, в Бюджетном кодексе и «отраслевом» законодательстве необходимо будет четко закрепить за местным (субрегиональным) уровнем расходные полномочия, а в Налоговом кодексе — адекватные им налоги и налоговые полномочия.

Вероятно, возможны и другие подходы, но в любом случае проблема есть и ее надо решать — иначе реформа вновь окажется ограниченной отношениями Федерации и субъектов Федерации. И дело здесь не в невнимании к местным бюджетам, а в неопределенности сложившегося на данный момент бюджетного устройства на субрегиональном уровне.

Многие из рассмотренных выше проблем и подходов к их решению обозначены в Стратегии развития России на период до 2010 г. Как ожидается, они будут конкретизированы в соответствующем разделе готовящейся правительством программы социально-экономического развития России на 2002–2004 гг. Однако значимость и сложность проблемы, ее без преувеличения решающее влияние на развитие страны требуют, на наш взгляд, принятия особой программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. — «преемницы» Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999–2001 гг. Реализация последней доказала, что выработка консенсуса и согласованные действия различных ветвей и уровней власти — важнейшая предпосылка успешных реформ. Трехсторонняя Рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений, в течение трех лет активно занимавшаяся этими проблемами, со своими задачами справилась. Этот уникальный опыт ни в коем случае нельзя потерять. Для решения новых, более масштабных задач было бы целесообразным создать на основе трехсторонней Рабочей группы комиссию по реформе межбюджетных отношений, включающую представителей правительства, администрации президента Российской Федерации, Государственной Думы, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ее основная задача — разработка и реализация программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

(Российская газета. 17.02.2001)

Топливо-энергетический комплекс

ТЭК — важнейший резерв национального богатства, но он же одна из причин нашей бедности. Природа этого парадокса в том, что пользующиеся высоким спросом в мире природные ресурсы России просто дороги для бедной российской экономики. Сделай их дешевле внутри страны — они начнут уходить за рубеж. Сделай дороже — они разорят промышленность и население. Перекрой отток за рубеж, увеличь налоги и пошлины на выгодный экспорт — бюджет станет заложником ТЭКа и любое серьезное ухудшение ситуации в отрасли приведет к новому финансовому краху всю страну. Пока ТЭК выполняет только фискальную функцию, обеспечивая треть доходов консолидированного бюджета, не будет эволюции, прогресса.

— *То есть фискальную роль ТЭКа вы начисто отрицаете?*

— Конечно, о состоянии госказны нельзя забывать. Но эту функцию нельзя считать единственно возможной. Почему везде в мире высокие цены на энергию ведут к внедрению новых энергосберегающих технологий, а в России становятся бременем для бюджета? Потому что нет регулируемой государством «технологии», вынуждающей предприятия беречь национальные богатства. Сохранение уровня потребления энергоресурсов при стагнации в области энергосбережения и сдерживания внутренних цен означает субсидирование застоя. Лучше компенсировать предприятиям затраты на энергосбережение, чем терпеть их постоянное расточительство. По оценкам экспертов, Россия может выйти на рост валовой продукции в 1,5–2 раза в течение 10 лет. Этот подъем не может быть обеспечен без резкого снижения энергоемкости.

— *А на что-то «сиюминутное» вы ориентируетесь?*

— В этом плане важнейшая задача этого года — повышение уровня монетизации расчетов в отраслях ТЭКа. С одной стороны, есть чем похвастаться: в начале прошлого года в РАО ЕЭС уровень денежных расчетов за отгруженную продукцию составлял 15%, а в конце

года — 40%. В «Газпроме» уровень денежных расчетов за отгруженную продукцию вырос с 20 до 32%. В компании «Транснефть» удельный вес денежных расчетов гораздо выше.

Право не быть отключенным не индульгенция на бесконтрольное потребление тепла и света по принципу «нам столько нужно».

Принцип должен быть один — сколько может себе позволить государство. Неотключаемость должна означать две простые вещи — фиксированный натуральный объем потребления и гарантированный объем оплаты этого потребления. Задача-максимум — сокращение задолженности за электроэнергию, которая накопилась за прошлые годы. Хотелось бы эту задачу решить как можно скорее, уже в этом году. Без решения проблемы долгов мы не сможем говорить о тарифной политике и обсуждать изменение уровня тарифов в ТЭКе. До тех пор пока 108 млрд руб. висят в виде дебиторской задолженности потребителей «Газпрому», примерно столько же долгов накоплено по РАО ЕЭС, цены и тарифы на энергоресурсы будут далеки от реальности. В каждом тарифе присутствует «воздух» накопленных долгов, поэтому тарифная политика, ликвидация задолженности и неплатежей должны идти «параллельно».

(Ведомости. 22.03.2000)

Тарифная политика

Государственная политика в области тарифов на энергоносители и обеспечения энергоресурсами потребностей экономики и социальной сферы Российской Федерации формируется исходя из необходимости обеспечения макроэкономической и социальной стабильности, проведения структурных преобразований в экономике, стимулирования роста промышленности и других отраслей народного хозяйства. Эффективное решение перечисленных задач возможно лишь посредством приближения к равновесному состоянию интересов потребителей и естественных монополий. Значительный перекос в какую-нибудь сторону, в том числе в результате лоббистских усилий различных групп, чреват либо консервацией неэффективной структуры экономики и дести-

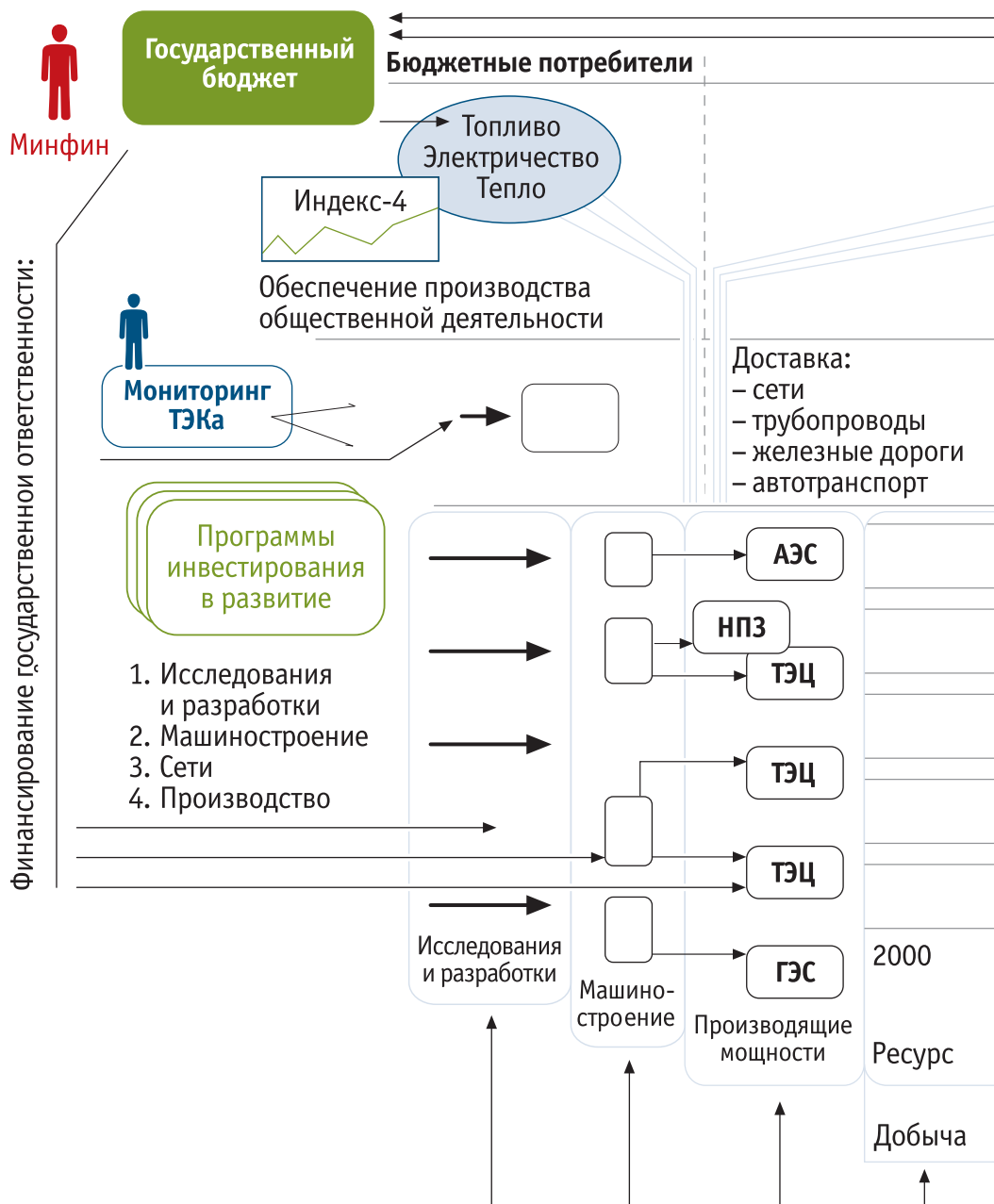
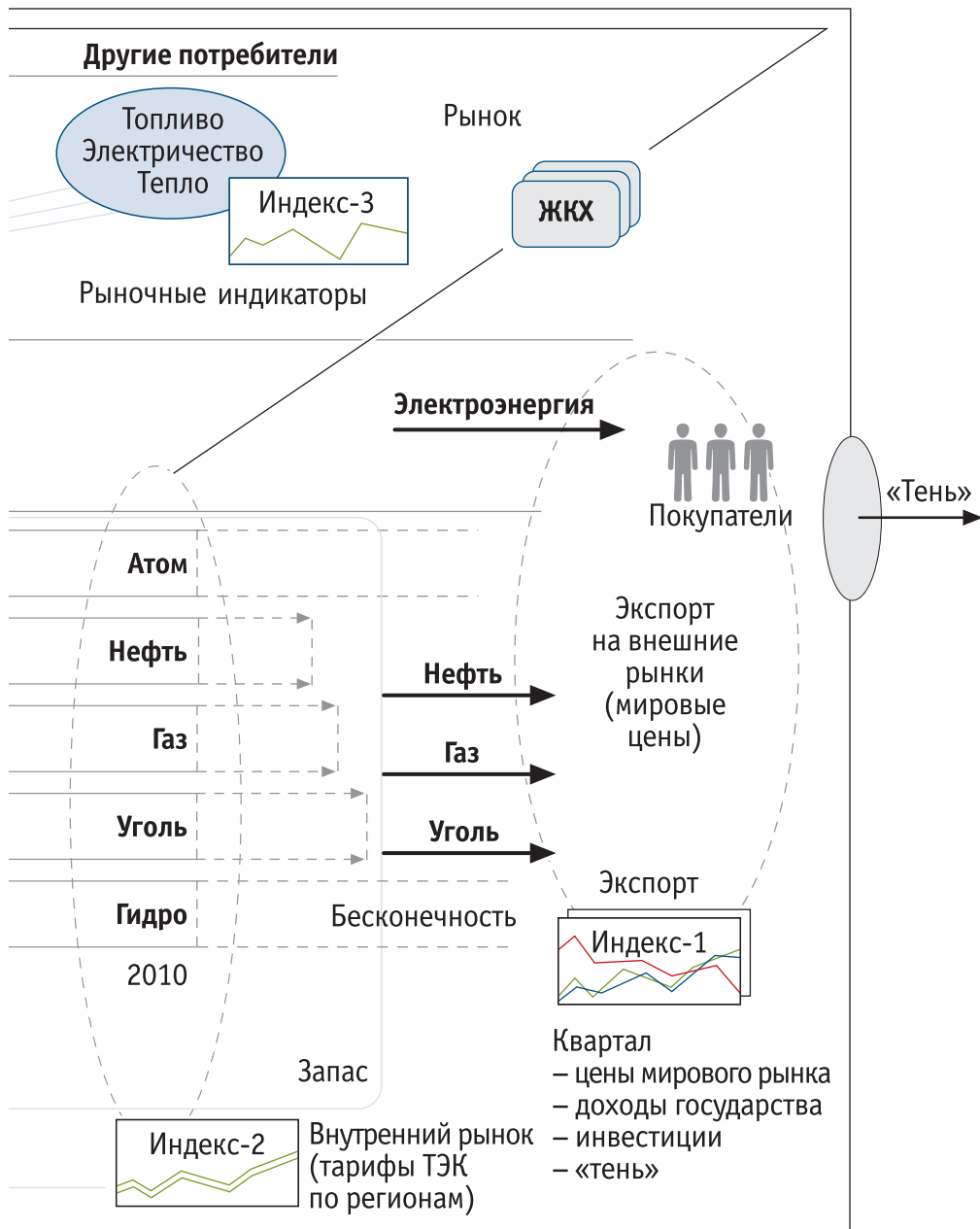


Рис. 12. Энергетический комплекс



мулированием производства, либо созданием ресурсных ограничений как для роста экономики, так и для обеспечения социальной сферы.

Некоторые энергоносители и нефтепродукты на сегодняшний день не являются продукцией естественных монополий, и цены на них не подлежат прямому государственному регулированию. Вместе с тем развитие конкурентного рынка, регулирование экспорта, факторы нетарифного регулирования позволили улучшить положение на потребительском рынке нефти и нефтепродуктов и сдерживать рост цен на эти энергоносители.

Цены на природный газ по-прежнему регулируются государством и подвергались искусственному сдерживанию в надежде на то, что «газовая пауза» будет способствовать развитию других отраслей экономики. В результате этого газ в настоящее время в 2 раза дешевле угля, в 4,5 раза дешевле мазута. Иллюзия неограниченности и дешевизны энергоресурсов консервирует техническую отсталость предприятий, субсидирует зачастую непроизводительные собственные расходы, а также стимулирует расточительное потребление энергоресурсов. Мы, по существу, ворует энергетические ресурсы у будущих поколений. Заниженные цены на природный газ неизбежно привели к повышенному спросу на него.

Структура потребления топливно-энергетических ресурсов в тепловой энергетике прямо коррелируется с общей структурой потребления энергоресурсов в народном хозяйстве России в целом. Можно брать различные временные отрезки и сравнивать относительную динамику цен на газ, тарифов на электроэнергию, промышленных и потребительских цен. В зависимости от точек отсчета показатели будут разными, но по сути это не меняет объективно происходящих процессов. А они заключаются в том, что ситуация со старением и выбытием основных фондов в регулируемых отраслях экономики усугубляется. По сути не произошло при этом и повышения эффективности потребления энергоресурсов и энергии в целом.

По результатам рассмотрения на заседании правительства Российской Федерации 24 января вопроса о порядке и сроках изменения тарифов на продукцию и услуги естественных моно-

полий признано возможным осуществить повышение цен на газ и тарифов на электроэнергию в следующих размерах.

Цены на газ с 15 февраля 2002 г. возрастают на 20%, абонентская плата по РАО ЕЭС с 1 января — на 20,2%, тарифы на электроэнергию, отпускаемую с ФОРЭМ, с 1 марта 2002 г. — на 20%. Это основные ценовые параметры тарифной политики, принятые по энергоносителям правительством Российской Федерации. До этого правительство рассматривало вопрос в целом о макроэкономических ограничениях, связанных с регулированием деятельности естественных монополий, остановилось на предельно возможном уровне — до 35%. Ну как вы видите, решение, принятое правительством, значительно ниже тех предельных параметров, которые были обозначены.

Какими принципами мы руководствуемся при принятии столь непростых решений?

Первый — обеспечение предсказуемости и прозрачности тарифной политики. Стабильность экономической среды в равной степени необходима и правительству — это касается и исполнения бюджета, и социальных обязательств, и выполнения целевых экономических показателей, — и населению, и хозяйствующим субъектам, что тоже связано и с прогнозируемостью бюджетов, и со снижением риска ведения бизнеса, и с улучшением инвестиционного климата. Правительство подходит к проблеме повышения цен на продукцию и услуги естественных монополий с достаточно большой осторожностью. При этом какая бы то ни было логика торга при установлении тарифов в принципе неприемлема и никогда не применяется. При этом наши решения находятся в русле среднесрочной стратегии развития экономики в пределах прогнозных показателей и не выходят за рамки тех параметров, которые учитывались при подготовке и принятии федерального бюджета на 2002 г.

Второй — необходимость осуществления инвестиционных программ, направленных на ликвидацию и предупреждение ресурсных и структурных ограничений экономического роста. Подлинный экономический рост в стране, структурная перестройка невозможны без адекватного обеспечения потребителей энерго-

ресурсами, особенно если учитывать низкую степень эффективности потребления энергоресурсов и энергии большинством отраслей экономики и коммунальным хозяйством. Естественные монополии обосновывают требование повышения тарифов на свою продукцию и услуги крайним износом основных фондов, необходимостью срочной их модернизации, наращивания добывающих, генерирующих, транспортных мощностей. Для этого нужны деньги, а взять их газовики или энергетики могут либо у потребителя, либо значительно сократив издержки, либо у инвестора, повысив свою инвестиционную привлекательность. Прогресс в этом направлении достижим за счет реформирования естественных монополий, избавления от непрофильных активов, оптимизации и выстраивания по приоритетности инвестиционных программ. Последние два месяца правительство занималось рассмотрением инвестиционных программ и «Газпрома», и РАО «ЕЭС России». В определенной степени нам удалось умерить аппетиты, выстроить систему приоритетов по инвестиционным программам, что, собственно говоря, и было учтено при принятии решений о параметрах тарифной политики.

Третий принцип, который учитывается при определении тарифной политики, — это ее влияние на баланс энергопотребления в стране. Действующее соотношение цен на уголь, газ и мазут в расчете на единицу стоимости условного топлива выглядит следующим образом: 1:0,6:2, то есть на единицу стоимости угля приходится 0,6 — газ и 2 — мазут. По сути это реальная угроза для угледобывающей промышленности.

Четвертый принцип: необходимо учитывать крайне нестабильную конъюнктуру мирового рынка энергоносителей. Выручка от реализации энергоресурсов на внешнем рынке — важнейший источник не только пополнения бюджета, но и субсидирования внутренних цен на энергоносители и покрытия убытков от их реализации на внутреннем рынке. Правительство не может не учитывать риски негативных ценовых колебаний на мировом рынке независимо от природы и причины их возникновения.

Значительное снижение цен на экспортную нефть предполагает аналогичную динамику цены на экспортный газ, единствен-

ное — с запаздыванием по времени на шесть–девять месяцев. Совершенно очевидно уже, что та динамика экспортной цены на нефть, которая складывалась в последние месяцы, начиная с октября, обеспечит падение экспортных цен на газ как минимум на 30% относительно их сегодняшнего, текущего уровня.

Целесообразность дальнейших изменений цен на газ, тарифов на электроэнергию в 2002 г. будет рассматриваться правительством Российской Федерации в установленном порядке в середине года на основе результатов анализа макроэкономических показателей развития Российской Федерации, оценки финансово-экономического состояния естественных монополий как по итогам 2001 г. по получении отчетов о финансово-экономической деятельности естественных монополий, так и по оперативной информации 2002 г., а также исходя из оценки состояния потребителей энергоресурсов. При этом правительство намерено добавить к своим усилиям по поводу рассмотрения инвестиционных программ естественных монополий столь же значительные усилия по оценке исполнительных бюджетов естественных монополий. Мы не будем при этом выпускать из поля зрения и такой аспект, как состояние расчетов за потребленные энергоресурсы, поскольку нет смысла повышать тарифы и цены, если монополисты не в состоянии обеспечить сбор платы со всех типов потребителей. В этой ситуации мы опять войдем в порочный круг виртуальных цифр и параллельной экономики. Мы не будем выпускать из поля зрения и такие аспекты, как стимулирование рационального потребления энергоресурсов и промышленными предприятиями, и коммунально-бытовым сектором, собственно говоря, и самими газовиками и энергетиками, и, конечно, адресное социальное субсидирование отдельных групп и категорий населения.

(Выступление в Думе. 06.02.2002)

Энергетическая стратегия

Рост ВВП напрямую увязан с реализацией Энергетической стратегии России, поскольку топливно-энергетический комплекс

(ТЭК) составляет более четверти ВВП, половину экспорта страны и добрую половину доходов бюджета. В Энергетической стратегии и заложены две фазы развития ТЭК: до 2010 г. он по-прежнему будет «везти» за собой все отрасли экономики, а уже потом бремя лидерства ляжет на плечи перерабатывающих и других секторов. Расчет на то, что в ближайшие семь лет будут созданы условия для опережающего роста несырьевых секторов экономики, а ТЭК станет некой подстраховкой, фактором стабильности всей экономики. Если удастся все это реализовать, то рост ВВП вполне может достичь «президентской отметки».

— *А почему Энергетическую стратегию принимали с таким скрипом?*

— Это многострадальный документ: он не только обсуждается не первый год, но уже дважды кардинально переписывался. В первоначальном варианте присутствовал госплановский подход: были прописаны все «нюансы и балансы». А нужно было создать документ, фиксирующий подходы и общую линию развития. Потом на его основе создавались бы программы: отраслевые (например, в угольной отрасли или энергомашиностроении), корпоративные (РАО ЕЭС, «Газпром»), межотраслевые (лицензирования) и так далее. А на их базе — конкретные проекты. Задача стратегии — увязать между собой две основные линии развития: социально-экономические процессы и непосредственное развитие ТЭК России. Внешний фактор, кстати, обусловил появление в стратегии двух базовых сценариев развития — оптимистичного и умеренного. Первый предполагает, что к 2020 г. ВВП вырастет аж в 3,2 раза, во втором цифра скромнее — в 2,4 раза. Что же касается внутренних задач, то главная из них — снижение уровня энергоемкости российской экономики. Речь идет об эффективности потребления топливных ресурсов. Пока Россия в два-три раза превышает энергоемкость ВВП развитых стран, сопоставимых с ней по природно-климатическим условиям. В этом смысле задача снижения энергоемкости в два раза до 2020 г. выглядит не менее амбициозной, чем повышение ВВП. И не менее трудной.

— *И в чем причина энергетического «переедания»?*

— В нашем ресурсном богатстве. Отсюда и неэффективные цены на внутреннем рынке. В 1992 г. из этого состояния первым вырвался нефтяной сектор, за ним — угольный, для чего, правда, пришлось провести глубокую реструктуризацию всей отрасли. А вот газ остался на месте. И в среднесрочной перспективе вряд ли в России будет создан конкурентный газовый рынок. Но это лишь означает, что государству придется тщательнее следить, чтобы, с одной стороны, не дискриминировались независимые газовые компании, а с другой — чтобы не росли аппетиты газового монополиста. Сегодня правительство практикует в связи с этим не только «диету», но и «лечебное голодание». Мы не покрываем издержек по добыче и транспортировке газа внутри России: «Газпром» делает это сам за счет доходов от экспорта. Долго ли это будет продолжаться? Очевидно, нет, так как не создаются условия для развития независимой газодобычи и газовых сетей. При такой ситуации мы рискуем вскоре сами оказаться без газа. Нужно повысить эффективность использования газа, например перейти на парогазовый цикл в электроэнергетике, что в полтора-два раза эффективнее. Но при нынешних ценах на сырье «лишние» траты на переоборудование никому не нужны. Не наблюдается и желания рационализировать структуру потребления топлива, например больше использовать уголь. Зачем, если такой дешевый газ? В стратегии, кстати, ценовой тренд на газ на 2006 г. заложен на уровне 35–39 долл. за тыс. кубометров против сегодняшних 23 долл., а в 2010 г. цена достигнет 45–49 долл. В этот же период произойдет перенос регулятивной функции государства на транспортировку газа.

— *Перейдем к нефти. Как вы прокомментируете ситуацию на мировом нефтяном рынке после иракской войны? Можно ли говорить о масштабном переделе сфер влияния? Что эти изменения сулят России?*

— Прогнозы некоторых аналитиков, предрекавших сначала фантастическое повышение цен на нефть — до 80 долл. за баррель, а затем их резкий обвал, не сбылись. То есть пока никаких фатальных последствий иракского кризиса не наблюдается, но в среднесрочной перспективе они могут возникнуть, если Ирак не только

восстановит, но и расширит добычу нефти. Только лишь восстановление былых мощностей (1,5 млн баррелей в сутки, или 75 млн тонн в год) не создаст серьезных трудностей для всех игроков. Правда, для этого надо решить вопросы не только восстановления нефтяного комплекса, но и легитимизации отрасли — кто добывает, как, на каких условиях и кто торгует иракской нефтью. Иное дело, если Ирак выйдет на новые рубежи добычи: в 2006–2008 гг. этот показатель может составить 300 млн тонн в год. И это уже серьезно. Притом что Ирак является членом ОПЕК, возрастет давление на эту организацию со стороны США. Давление на ОПЕК может стать чувствительным и для России. И это притом, что на мировом рынке нефти спрос на сырье стагнирует.

— *Может быть, Организация стран — экспортеров нефти просто прекратит свое существование или, напротив, образуется новая, всемирная ОПЕК, куда войдет и Россия?*

— Не думаю. ОПЕК сумела выстоять в эпоху иракского кризиса, избежав ненужной политизации. Сумеет ли она устоять под возможным нажимом со стороны, скажем так, Ирака? Время покажет, но шансы за то, что сможет. Возникнет ли новая ОПЕК? Я лично не верю в создание мирового картеля, потому как это нелогично: в него придется включить и нефтепотребителей, а значит, получится мировой Госплан. Надеюсь, до этого не дойдет. Сегодняшняя ОПЕК нужна многим, в том числе и России: нам выгодно проводить мониторинг рынка через такую организацию. К тому же надо учесть, что мировая тенденция сводится к укрупнению нефтяных компаний, что, в свою очередь, позволяет снизить риски.

— *И как в этой связи минимизировать риски для российской экономики?*

— Во-первых, риски для нефтяного сектора могут быть покрыты за счет прибыльности самого этого сектора. А вот со страновыми рисками сложнее. Для того-то и сделана ставка на структурные изменения в экономике, чтобы ТЭК уже не был основой основ. Во-вторых, будут развиваться разные направления транспортировки российских энергоносителей: например, восточный вектор (страны Азиатско-Тихоокеанского региона — трубопровод

Ангарск — Находка с ответвлением на Дацин), балтийский, европейский (в том числе в Адриатике и по северному маршруту — на Кольский полуостров с возможностью выхода на северо-европейские и североамериканские рынки). В-третьих, нужно сбалансировать свои объемы добычи и состояние запасов. Есть две точки зрения на сей счет. Первая — сократить добычу, потому как запасы топлива не столь велики, как кажется, и установить ее на уровне 350 млн т в год (для сравнения: в этом году мы получим 400 млн т нефти). Вторая — увеличить добычу без какого-либо регулирования. Правительство не ударилось в крайности и решило: добычу наращивать постепенно, выйдя на уровень 450 млн т к 2010 г. Для газа эта планка находится на уровне 680–720 млрд кубометров в год. И удерживать этот уровень придется 30–50 лет. Сделать это можно, только вкладывая средства в разведку новых месторождений, в воспроизводство запасов. И в-четвертых, повысить энергоэффективность экономики. Мы уже об этом говорили. Добавлю лишь, что особое внимание будет уделено развитию атомной энергетики: ее доля возрастет с 15 до 20%.

— Вы упомянули о тенденции к укрупнению нефтяных компаний. Кто теперь в очереди на слияние?

— Эта тенденция связана с глобализацией всех мировых рынков, не только нефтяного — то же самое можно наблюдать в металлургии и автомобилестроении. Это своего рода ответ на состояние мировой экономики, когда она все более уходит в область единых правил наднационального типа. Безусловно, позиции объединенного «ЮКОСа» и «Сибнефти» серьезно упрочатся на внешнем рынке: по экспертным оценкам, по запасам нефти этот тандем занял третье место в мире, по объему добычи — четвертое, по капитализации — седьмое. Теперь о последствиях для внутреннего рынка. Нефтяной рынок России никогда и не был в полном смысле слова конкурентным: действуют ли на нем 10 крупных компаний или их останется пять — особой роли не играет. Разве что для антимонопольного ведомства работы добавится — следить придется зорче.

— *Вы высказывали сомнения в целесообразности строительства российскими компаниями нефтепровода «Западная Сибирь — Мурманск». Как вы в принципе относитесь к идее существования негосударственных магистральных трубопроводов?*

— Примерно 110 тыс. километров нефтепроводов России принадлежит частным компаниям. И это не какие-то «малые» трубы, а трубы диаметром до 700 мм, обеспечивающие внутрипромысловые потребности, вход в магистральный трубопровод и соединяющие между собой месторождения. Ровно в половину меньше составляет трубопровод системы «Транснефть». Но это магистральный трубопровод. Хотя не все магистральные трубопроводы подконтрольны государству: Каспийский трубопроводный консорциум, например, сам владеет экспортными мощностями, но это скорее исключение. Политика государства состоит в том, что инфраструктура (транспорт в широком смысле этого слова) — зона прямой ответственности государства. Потому что именно это создает условия для жизнедеятельности всех отраслей экономики, в значительной степени определяет возможности для бизнеса в стране и даже саму целостность государства. Убежден, что, если бы в 1992 г., в разгар приватизации, параллельно с процессом раздачи суверенитета субъектам РФ в этот же «котел» была брошена инфраструктура, мы бы сегодня имели дело с другой страной. Удержать развал России помог каркас из труб, рельсов и проводов — он и стал скелетом для страны. Государственная инфраструктура есть фактор энергетической, экономической и военной безопасности. Кстати, инфраструктура бывает разная, и помимо трубопроводов есть, например, дороги.

Почему-то никто в дороги деньги вкладывать не хочет, даже дорожный налог вызывает нарекания, а вот до труб все охочи. Так что развитием и управлением магистральной транспортной трубопроводной системы будет заниматься государство.

— *А хватит ли средств?*

— Бывает, что и не хватает. Было время, когда даже действовала программа по разбору на запчасти устаревших перекачивающих станций (около 100 штук), тем самым снижались пропускные спо-

способности трубы. Но в 1999 г. опомнились, программу по ликвидации станций свернули и начали прямо противоположный процесс. Сегодня в планах правительства — осуществление целого ряда прибыльных проектов, но ресурсов опять может не хватить. Возникает потребность в частных инвестициях. Как их получить? Заинтересовав потенциальных инвесторов: или синдицировать их средства в те или иные виды заимствований, или предоставить инвесторам опционы на транспортировку нефти за предоставленные средства. То есть формы совместной работы могут быть разными.

— Какова судьба проекта строительства нефтепровода из Ангарска, ориентированного на японский (Находка) и китайский (Дацин) рынки? Его маршрут уже менялся несколько раз.

— Решение по этому проекту таково: строительство будет идти по маршруту Ангарск — Находка с ответвлением на Дацин. Но и до Находки, и до Дацина можно двигаться разными путями. Сегодня как раз идет работа по созданию ТЭО и выбору маршрута. Понятно, что на Находку надо двигаться с объемом нефтедобычи не менее 50 млн т в год. Думаю, это реально в 15-летней перспективе. Дацин потребует до 30 млн т.

(Итоги. 10.06.2003)

Нефтяной комплекс

Нельзя сказать, что существует универсальная формула сокращений, в которую остается только вставить набор параметров, крутануть ручку и выскочит цифра — 144 тыс. баррелей или 82 тыс. баррелей. Мы проводим анализ тенденций в экономике стран-потребителей, запасов нефти в хранилищах индустриальных стран, добавляем к этим факторам состояние на внутреннем рынке и в СНГ. Конечно, мировые цены на нефть являются интегрирующим показателем. Превышение порога в 25 долл. за баррель сорта Brent — это уже повод задуматься о целесообразности сжатия предложения на рынке. Стабильность в развитии и выход экономик Западной Европы и Америки на траекторию выше 2% ВВП — тоже ясный сигнал, что спрос идет по нарастающей. Очень важна для нас ситуация и на внутреннем рынке: посевная в сельском хозяйстве и отпускной сезон традиционно увеличивают потребности России и СНГ в нефтепродуктах. Если сохранится такая же динамика отраслевого и потребительского спроса, тогда мы еще точнее сможем определиться с объемами экспорта на III квартал.

(Ведомости. 25.03.2002)

Нефтяные компании должны соответствовать вызовам глобализации. Необходимо укрупнение компаний, чтобы иметь возможность позиционироваться с крупнейшими мировыми компаниями. В этой связи будут происходить поглощения и слияния. Второй процесс — рационализация по схемам переработки. На сегодня мы имеем низкий уровень качества переработки нефти, что не позволяет нам быть реальными конкурентами по нефтепродуктам. Углубление переработки нефти будет задающей тенденцией по всем компаниям. Безусловно, в рамках этого развития у нефтяного бизнеса будет отходить газовая ветка.

Наш интерес в том, чтобы существующую ценовую дискриминацию и ограничения по доступу к газовой трубе устранить.

Химическое продолжение на нефтегазовом сегменте — тенденция, которая реально позволяет заняться импортозамещением по очень широкой гамме товаров на внутреннем рынке. Этот процесс будет сопровождаться экспансией нефтегазовых компаний на перерабатывающие химические мощности в близлежащих странах, в том числе европейских. Подобного рода задачи по силе только крупным структурам.

(Известия. 08.06.2001)

Экспорт нефти

Может быть, и можно продавать все. Я думаю, это будет первый вопрос при рассмотрении новой комиссией принципов распределения экспортных возможностей России. Но вы фетишизируете трубу, не в этом основная проблема топливно-энергетического комплекса. Проблема не в трубе, а в разнице между внутренней и внешней ценами, в результате чего все собираются вывозить всю нефть за границу, ничего не оставляя здесь. Всем выгодно экспортировать. И правительство во избежание катастрофы на внутреннем рынке вынуждено прибегать к различным механизмам регулирования, а быстрого приведения внутренней цены в соответствие с мировой мы себе позволить не можем. Не выдержат ни люди, ни экономика. Ну а продажа квот через биржу — это не более чем хороший антикоррупционный механизм и в этом смысле хороший пиаровский ход.

— *Наше правительство очень нуждается в таком PR, пока на Западе раз в неделю выходят статьи о коррупции в российской нефтянке.*

— Конечно, этим нужно заниматься. И мы это сделаем. Пока из трех действий, которые позволят экономическими методами регулировать внутренний рынок в условиях разрыва между внутренними и внешними ценами на нефть, сделано полтора.

Первое сделано — мы уже научились устанавливать экспортные пошлины и по сырой нефти, и по нефтепродуктам, забирая таким образом в бюджет часть экспортных сверхприбылей. С этой системой нефтяники свыклись, хотя и протестуют по инерции.

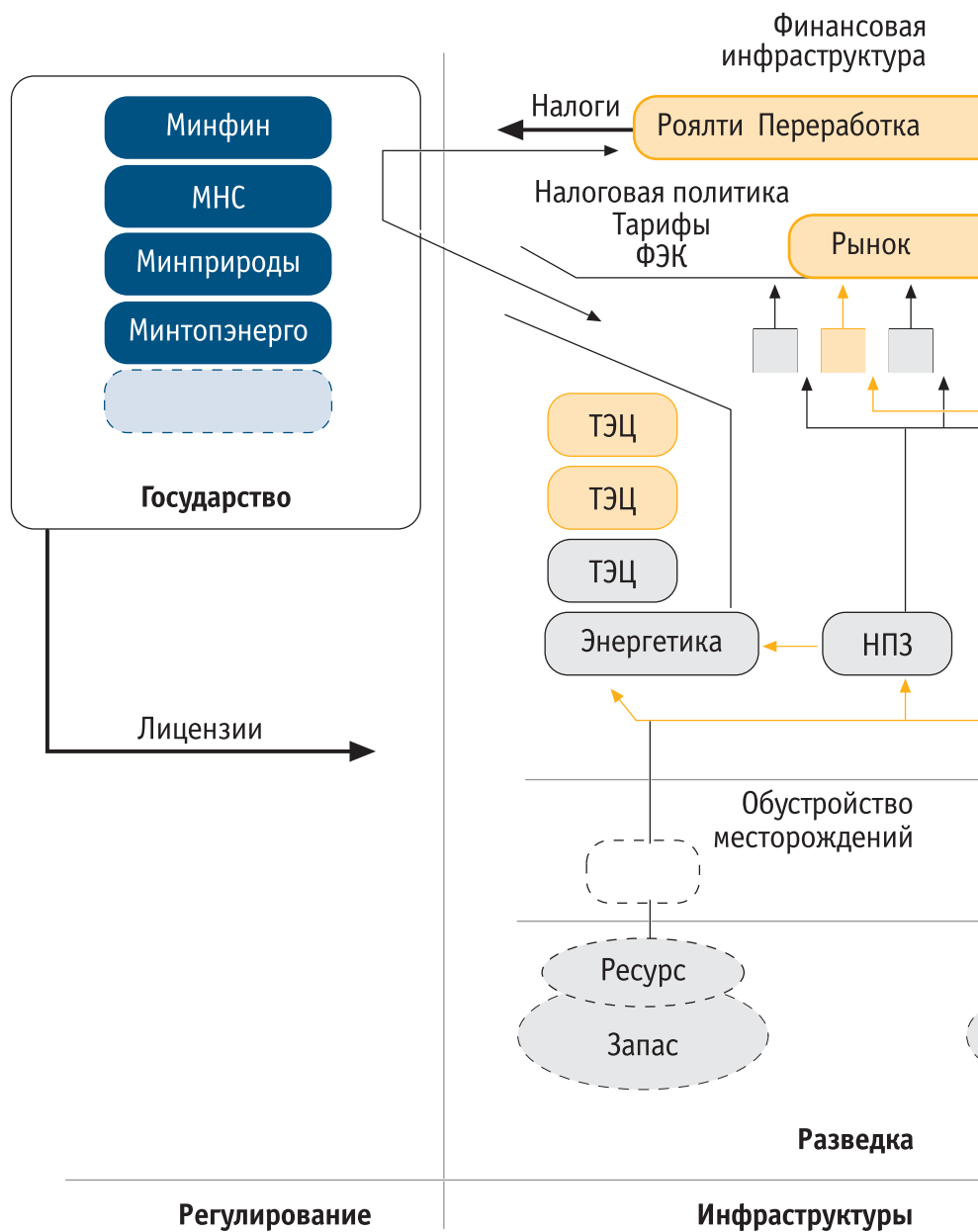
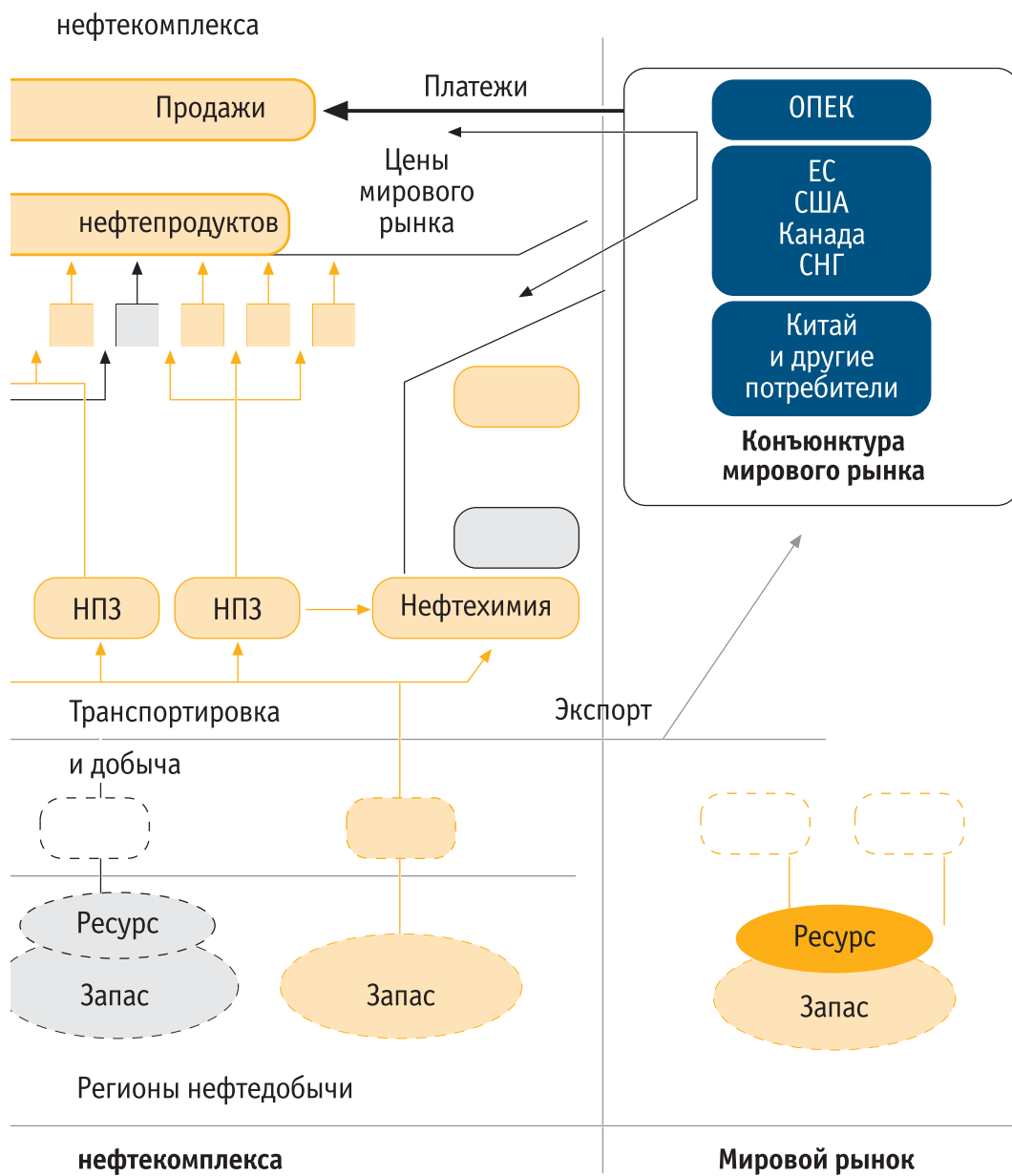


Рис. 13. Место вертикально интегрированных компаний в нефтяном комплексе



Но одних экспортных пошлин недостаточно для решения этой проблемы, поскольку пошлины — очень неэластичный механизм.

— *Какой второй инструмент?*

— Второе — это состояние расчетов в экономике за потребленные топливно-энергетические ресурсы. С этим мы справились наполовину. Мы должны понимать, что государство должно быть абсолютно ответственно за свой бюджет. Государство сегодня ведь само продуцирует неплатежи, закладывая в бюджет нереально низкие расходы за ту энергию, которую оно собирается израсходовать. Поэтому с начала текущего года мы начали отрабатывать финансовую технологию расчетов бюджетополучателей за потребленные топливно-энергетические ресурсы. Мы в течение года ее полностью выстроим.

Следующий шаг, когда бюджетная технология будет работать как часы, позволит увеличить бюджетную позицию по расчетам за топливо и энергетику. Если я хочу, чтобы у меня в такой-то военной части в Удмуртии горели три лампочки, и это признано правильным, то на эти три лампочки в бюджете должно быть три рубля при условии, что финансовая технология гарантирует, что эти три рубля пойдут именно на оплату лампочек, дойдут до РАО ЕЭС, которое сможет на эти деньги покупать нефтепродукты за реальные деньги.

— *Глава РАО ЕЭС Чубайс нам рассказывал, что пока бюджетники оплачивают 60% света, который сжигают. Абсолютно катастрофический показатель.*

— Это реально. Да, мы сами закладываем дефицит, несбалансированным бюджетом даем импульс неплатежей в экономику. Так вот, мы начинаем это менять с четвертого квартала текущего года, выделяя из бюджета 6 млрд дополнительных рублей на расчеты по топливно-энергетическим ресурсам.

Если с пошлинами все в порядке, с бюджетом мы вроде справились наполовину, то третья мера вообще пока отсутствует. Это система резервирования нефтепродуктов, которой в нашей стране нет. Мы не можем застраховаться от неких пиковых ситу-

аций спроса на внутреннем рынке, вызывающих дефицит и рост цен. Хороший урожай — это всегда дефицит дизельного топлива. Хорошая погода, люди поехали на море — в стране дефицит бензина. Такие пиковые показатели по спросу приводят к дефициту и броскам цен на бензин и топливо, потому что нефтекомпании не имеют лишней продукции, чтобы направлять ее на внутренний рынок, они все направляют на выполнение давно заключенных контрактов. Нам придется резервировать нефтепродукты, чтобы в пиковых ситуациях эти ресурсы могли быть выброшены на рынок. Правда, для этого нужны бюджетные деньги — 200–300 млн долл. Нам надо резервировать 300–500 тыс. т бензина, около 1 млн т дизтоплива.

Когда мыотрегулируем все три меры, я смогу, используя тот или иной рычаг, быть спокоен за ситуацию на внутреннем рынке при условии абсолютной работоспособности расчетной системы. Сегодня мы решили из трех проблем полторы, поэтому на остальные полторы мы обречены принимать административные решения. Да, это плохо, балансовые задания — это тоже плохо. Но иначе пока нельзя. Важно, что есть понимание того, что административный ресурс будет сужаться, а значит, будет сужаться база коррупции.

(Новая газета. 21–27.08.2000)

Транспорт нефти

— Как председатель совета директоров «Транснефти» вы заинтересованы в росте тарифов. Но как представитель исполнительной власти, отвечающий за ТЭК и экономику страны, вы должны стоять за низкие тарифы.

— Если вы усматриваете здесь противоречие, то оно содержательное. Данная позиция как раз позволяет не скатываться в крайности, превращая конфликт интересов в коммунальный конфликт. Не представляя исключительно одну из сторон, легче искать разумную грань, при которой у «Транснефти» есть достаточно ресурсов для повышения эффективности эксплуатации трубы, а потребители услуг обременены настолько, насколько это целесообразно. Поэтому считаю оправданным такое совмещение.

— А как вам идея наделить «Транснефть» функциями координатора экспорта?

— Уже фактом своего существования она координатор, поскольку большая часть сырья идет по трубе. Но я-то координацию рассматриваю шире — с точки зрения направлений экспорта. Минэнерго не обязано вмешиваться в вопросы, какой компании и сколько разрешается транспортировать через Туапсе или по украинскому маршруту, сами разберутся. Не нужно чиновникам или «Транснефти» влезать по поводу поставок на такой-то завод в Германии, Чехии или еще где. Нефтяникам это лучше видно. Нам надо определиться со стратегией: стоит ли замыкаться сугубо на европейском рынке или прокладывать еще и «колею» на североамериканский рынок. Выбор в пользу расширения рынков ставит для экономики задачу: доставка в Америку эффективна лишь при тоннаже танкеров 200 тыс. — 300 тыс. Если мы говорим сегодня о сквозном маршруте до порта Омишаль в Хорватии — это серьезно. Пусть 5 млн т на первом этапе и 15 млн т потом не сверхъестественный объем. Но это совершенно иные географические возможности страны и компаний, совсем другие наливные мощности танкеров. Если мы прорубили окно на Балтику — это тоже шаг в новом направлении. А, скажем, рынок Юго-Восточной Азии? Могут наши поставщики позиционироваться в Японии, Корее, Китае? Откуда появится ресурс под новое направление? Вот в чем, по-моему, состоит работа по координации экспорта.

— *Министр энергетики Игорь Юсуфов настаивал на том, чтобы комиссия по доступу к экспортным нефтепроводам, подчиненная сейчас вам, перешла под контроль его ведомства.*

— Комиссия регулярно работает, и вопрос о ее полномочиях в правительстве не возникал. Перед комиссией при создании ставилась цель — отработать нормативную базу, чтобы обеспечить равный доступ компаний к услугам «Транснефти». По экспорту в дальнейшем зарубежье порядок наведен на 95%. Оставшиеся 5% — это периодически возникающее у компаний желание получить эксклюзив. Видимо, не все [компании] поняли, что принятый порядок — это

всерьез и надолго. Никаких претензий у компаний практически не бывает. Другой сегмент — поставки в СНГ. Сегодня отдельные компании еще выясняют отношения. Но, думаю, в течение II квартала мы и здесь постепенно выстроим правильную конструкцию по распределению и регулированию объемов отгрузки. Когда есть четкая методика, не надо ломать голову, сколько приходится на твою компанию. И наконец, третий сегмент — это транзитные возможности, которые предоставляет Россия другим странам. Здесь тоже появится ясный регламент на базе межправительственных договоренностей. Поверх всего этого должно быть постановление правительства, которым будет закрыт этот раздел деятельности комиссии. Но фронт ее работ не сузится. Нефтяные компании все настойчивее в своих претензиях на разработку газовых месторождений. Но вложение средств рационально лишь при нормальном доступе к трубе «Газпрома». Думаю, эта тема станет актуальной в ближайшее время.

— У «Транснефти» есть планы строительства нефтепровода в Китае. Одновременно этим собирается заниматься компания «ЮКОС». Проект очень дорогой. Будете ли вы строить вместе? Удалось ли согласовать стоимость экспортируемой нефти с Китаем? Соответствует ли это мировым ценам?

— Проект глобальный, поскольку касается развития инфраструктуры Восточной Сибири и Дальнего Востока и позиционирования России на рынках Юго-Восточной Азии. Сегодня мы занимаемся ТЭО проекта. Ведем диалог с Китаем, чтобы найти непротиворечивое решение. Думаю, в этом году нам удастся точно оценить свои стратегические перспективы и перспективы экспорта сырья. Что касается позиционирования «ЮКОСа» на рынке Китая, то здесь наши усилия направлены не только на трубопроводный, но и на железнодорожный транспорт. Здесь много «узких мест» в технологии перевозок. Их не удастся пока расшить на обеих сторонах. А ведь одно это могло бы дать хорошие стартовые возможности для организации трубопроводного экспорта. В том числе в поиске источников финансирования проекта.

— «Транснефть» и участники Каспийского трубопроводного консорциума конфликтовали из-за качества нефти, закачиваемого в трубу, КТК требовал возмещения. Чем разрешился спор о банке качества нефти?

— Он урегулирован самими компаниями, без вмешательства государства. Кто, кому и сколько компенсирует — они договорились. Модель же банка качества на базе КТК сейчас востребована нами, чтобы управлять качеством нефти в России в целом. Оценив источники происхождения и баланс высокосернистой нефти, мы должны определиться с направлениями ее переработки.

(Ведомости. 25.03.2002)

В России не будет частных трубопроводов, которые хотели бы построить нефтяники. Будет вот что. С точки зрения развития системы надо изменить технологию прокачки. Это решение будет оперативным. В марте должно быть подготовлено решение правительства. Это решение потребует еще и определенных реконструкционных работ на одной нефтеперекачивающей станции. Это займет не много времени — 2–3 месяца и потребует порядка 25 млн долл. Но даже до момента реконструкции самой нефтеперекачивающей станции у нас будет возможность в годовом измерении увеличить прокачку нефти на 10 млн т в годовом измерении. А после реконструкции довести эту величину до 16 млн т прокачки.

Это первое решение, которое сейчас готовится. Другое касается инвестиционного решения по второй очереди БТС. Сегодня мы имеем 12 млн т. Это первая очередь. Будем доводить до 60. Реализация этой схемы потребует примерно около двух лет. И я думаю, что если все организационные вопросы будут в ближайшее время решены, то до конца 2004 г. мы выйдем по БТС на 42 млн.

Третье решение — это Дальний Восток. В середине марта состоится заседание правительства, на котором вопрос строительства трубопроводов будет рассматриваться исходя из оценки ресурсной базы. И я думаю, что задействование восточного сегмента будет связано не только с восточносибирской, но и с западносибирской нефтью. Следующим, четвертым пунктом в этих

приоритетах я бы назвал северное направление. То, что связано с появившимися новыми проектами по бассейну Баренцева моря до Беломорской губы.

Относительно новых проектов трубопроводного транспорта хочу еще раз подчеркнуть, что все варианты будут исходить из одной простой аксиомы: трубопроводная система Российской Федерации будет принадлежать Российской Федерации.

Тот темп, который мы сегодня набрали по нефтедобыче, чрезвычайно высок. Показатели уже идут с большим плюсом по отношению ко всем нашим оценкам, сделанным несколько лет назад. По добыче мы идем с превышением примерно на 35–40 млн т. В прошлом году 380 млн т добыли. И понятно, что с такими темпами в ближайшие 2–3 года мы выйдем на планку 440–450 млн т. Дальше возникает вопрос: мы хотим догнать Советский Союз, выйти на 600 млн т? Или что-то другое? Мое мнение: «или что-то другое». По объему экспорта мы уже Советский Союз обогнали. В силу естественных обстоятельств мы никогда не догоним СССР по добыче. Это и не нужно. Поэтому думаю, что планка в 450 млн т выглядит как рубеж, который не должен превышаться. Такой уровень позволил бы отрасли достаточно устойчиво функционировать. И при этом надо еще очень точно просчитать, как обеспечить будущее страны. Принимая решение по поводу развития транспортных мощностей, терминальных комплексов и чего угодно, мы должны все-таки твердо стоять на земле и знать, что под землей. Точно понимать, что останется потомкам. Даже не детям, а внукам и правнукам.

(Газета. 17.02.2003)

Обеспечение равного доступа экспортеров к магистральным трубопроводам остается непростой задачей. Но избранный на сегодняшний день механизм таков, что по большому счету проекты решений формируются на основании объективных критериев и роль субъективизма в этом вопросе сведена к минимуму. При этом сохраняющаяся напряженность объясняется возникшими внешними ограничениями, которые помимо прочего дают необ-

ходимую передышку для того, чтобы разобраться с ситуацией и начать менять карту наших точек соприкосновения с зарубежными потребителями.

Стоит напомнить, что в сфере ТЭК минувший год стал годом рекордныхстроек, зарождения бо́льших, чем прежде, возможностей российского ТЭК на внешнеэкономическом поле. Новые транспортные маршруты, такие, как Балтийская трубопроводная система, трубопровод Суходольная — Родионовская, Каспийский трубопроводный консорциум, договоренности о строительстве нового газопровода через территорию Польши, дают возможность для проведения сильной и уверенной политики в наших отношениях с зарубежными партнерами. Активно осваивая новый, прагматический подход, мы создаем почву для ведения переговоров по самым разным проблемам. Государство должно играть лидирующую роль в том, что касается ТЭК. Это означает и выстраивание своего рода «правил игры» с субъектами хозяйственной деятельности, правил, строго базирующихся на законе и отвечающих интересам государства. В 2001 г. в этом направлении был проделан ряд серьезных шагов. Я имею в виду не только порядок доступа к магистральным трубопроводам, но и шкалу экспортных тарифов, и наполняемость бюджета. Вопросы взаимоотношений с действующими компаниями всегда сложны. Тут есть и непонимание, и сопротивление новациям, исходящим со стороны государства. Но в любом случае мы исходим из принципа учета взаимных интересов. Инвестиции в развитие и обновление производства — это взаимный интерес правительства и компаний. Справедливый уровень мировых цен на нефть — тоже. И прошлый год показал, что мы можем действовать сообща.

(Экономика. Июль 2002)

Что касается «Транснефти», то нет никакого смысла говорить о приватизации. Даже решение о привилегированных акциях надо поправлять. «Транснефть», с моей точки зрения, должна оставаться государственной компанией, имеющей источники собственного развития. Тут естественны монопольный характер

и огромное политическое значение подобного рода компании. Я даже не вижу оснований для частичной приватизации и мотивов, даже фискальных, которые могли бы заставить нас принять такое решение.

Есть две проблемы с точки зрения доступа к трубе. Это техническое ограничение по объемам прокачки, и надо определить, кто и как может подойти к этому ограниченному ресурсу. Базовый принцип — принцип равного доступа. Комиссии по доступу к экспортным трубопроводам понадобится еще два-три месяца, чтобы окончательно расставить все точки над *i*.

Затем не надо будет прибегать к специальным решениям каждый раз — все будет работать на уровне арифмометра. Что касается аукционов, то есть вещи, которые связаны с определенными нуждами государства, — межправительственные соглашения, особые программы и так далее. Возникает вопрос: кому это поручить? Чтобы все соответствовало букве закона, это должна быть тендерная основа.

Я думаю, объем госнужд может составить порядка 2,5–3 млн т нефти в год. Закрытый или открытый тендер будет зависеть от предмета. Мы сейчас работаем над тем, чтобы утвердить шкалу экспортных пошлин решением правительства и чтобы таможенный орган мог применять ставку пошлины в автоматическом режиме.

Полгода назад я называл цифру 15–20 млн т. Сократилась она по нескольким причинам. Во-первых, переходящие остатки. На квартал компании определяют, сколько нефти добыть и какой объем отправить на экспорт. Этот объем имеет четкую привязку по направлению. В силу каких-то причин, например погодных в Новороссийске или срыва исполнения контрактов по финансовым причинам, получался нереализованный объем, который автоматом переходил на оставшийся квартал. Но почему все риски, связанные с определенной компанией, должны нести все остальные? Если вам нравится Новороссийск, нужно понимать, что его может штормить. Запретив переходящие остатки и устранив повод, мы создали более прозрачную схему.

Остался вопрос сверхрасчетной, сверхплановой добычи, которая была предметом аукционной продажи. Оказалось, что у нас

существуют три баланса по квартальной добыче нефти. Первый предъявляет компания и завышает объем, чтобы получить больше права для экспорта. Минэнерго делает расчетный баланс, который получается заниженным. Существует еще третий — прогнозный. Я предложил рабочей группе пригласить представителей нефтяных компаний — есть предложение, чтобы вторым кварталом этого года закончить тему сверхрасчетной добычи нефти и переходить к одному балансу. Баланс будет строиться на основании заявок компаний. Получается так: заявился, получил равный доступ, проэкспортировал. Но не добыл положенный объем, не сдал в систему, тогда на следующий квартал с тебя снимут то, что не добыл, с добавлением санкций.

(Известия. 08.06.2001)

Газовый комплекс

Если говорить о перспективах развития газовой отрасли в России (слово «реформа» я уже боюсь произносить), то есть несколько серьезных моментов для страны в целом, для отрасли в частности. Сегодня газ — ресурс не для «Газпрома», а в рамках нашего платежного баланса ресурс для всей страны. По сути «Газпром» позиционируется не как «Газпром», а как страновой партнер. Это касается ресурсов газа у наших ближайших соседей-партнеров в азиатских странах. Это касается общеевропейского рынка газа. Это все факторы, выходящие за параметры обсуждения, например, коммунального хозяйства.

Эти сложности нельзя не учитывать. Никто сегодня не подпишется под тем, что цена газа на внутреннем рынке в России покрывает издержки на его добычу и транспортировку и дает источник развития и воспроизводства. Конечно, нет. Конечно, она ниже на сегодняшний день. Надо поднять эту цену или хотя бы обозначить динамику повышения цен до какого-то периода, чтобы выйти на тот уровень, который и соответствует нормальному воспроизводственному циклу.

Для чего во всем мире делаются реформы монополий? Для того чтобы они не шантажировали страну, потребителя, чтобы конкурентная борьба заставляла их работать над издержками и ценой. Когда на рынке устанавливаются монопольно высокие цены, возникает понимание того, что с монополией надо бороться. Теперь посмотрим на нашу ситуацию. У нас монопольные цены на газ? Монопольные. Если мы будем подходить к рынку газа в России как к монопольному по всем канонам рынка, предпринимать действия и бороться с этим «чудом», то в результате получим достаточно быстрое и резкое повышение цены. Поскольку она должна занять ту «полку», которая обеспечит нормальный воспроизводственный цикл. Получим ли мы в результате благодарность от потребителей? Уж точно нет. С монопольным рынком борются тогда, когда это делается в интересах потребителей.

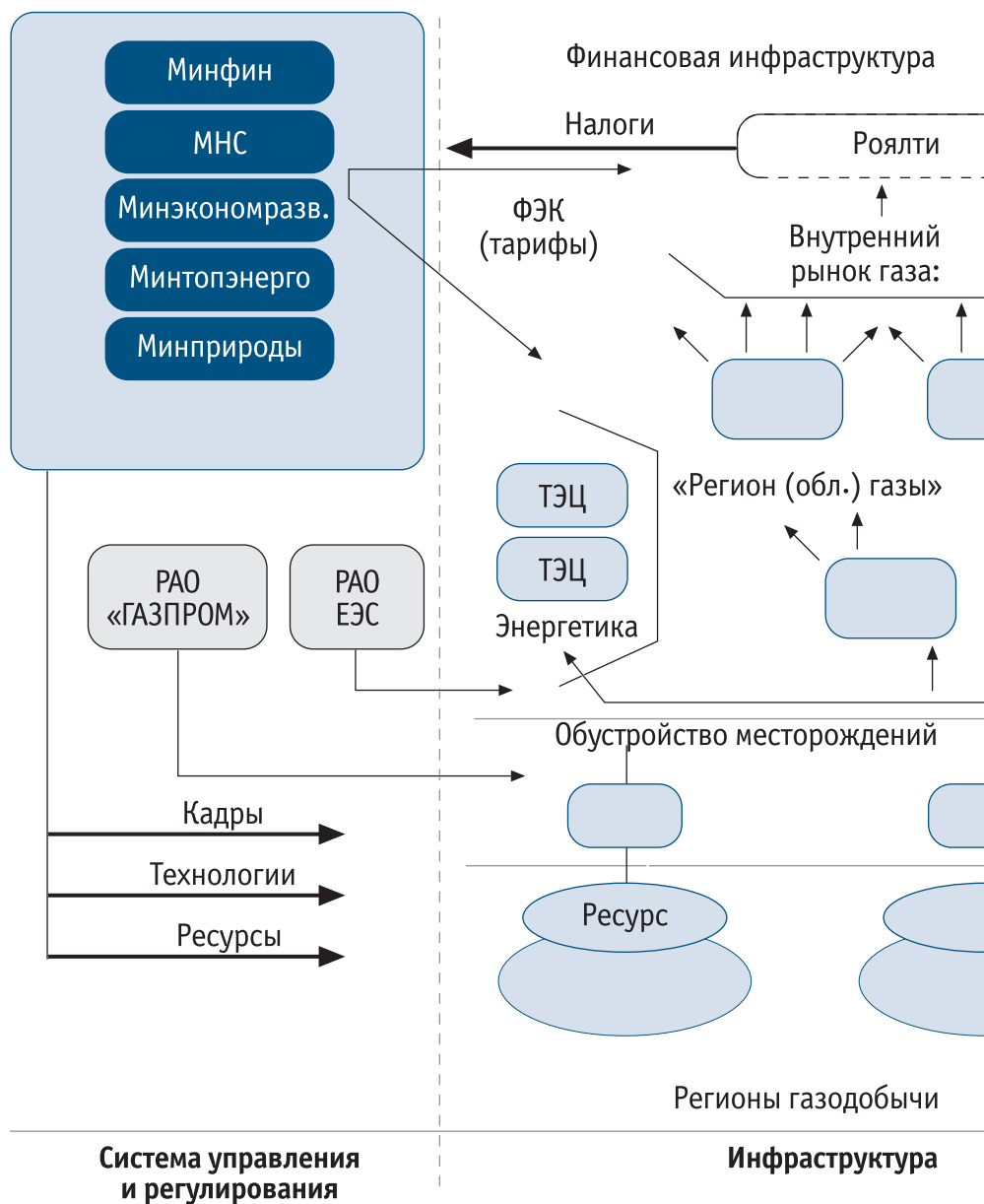
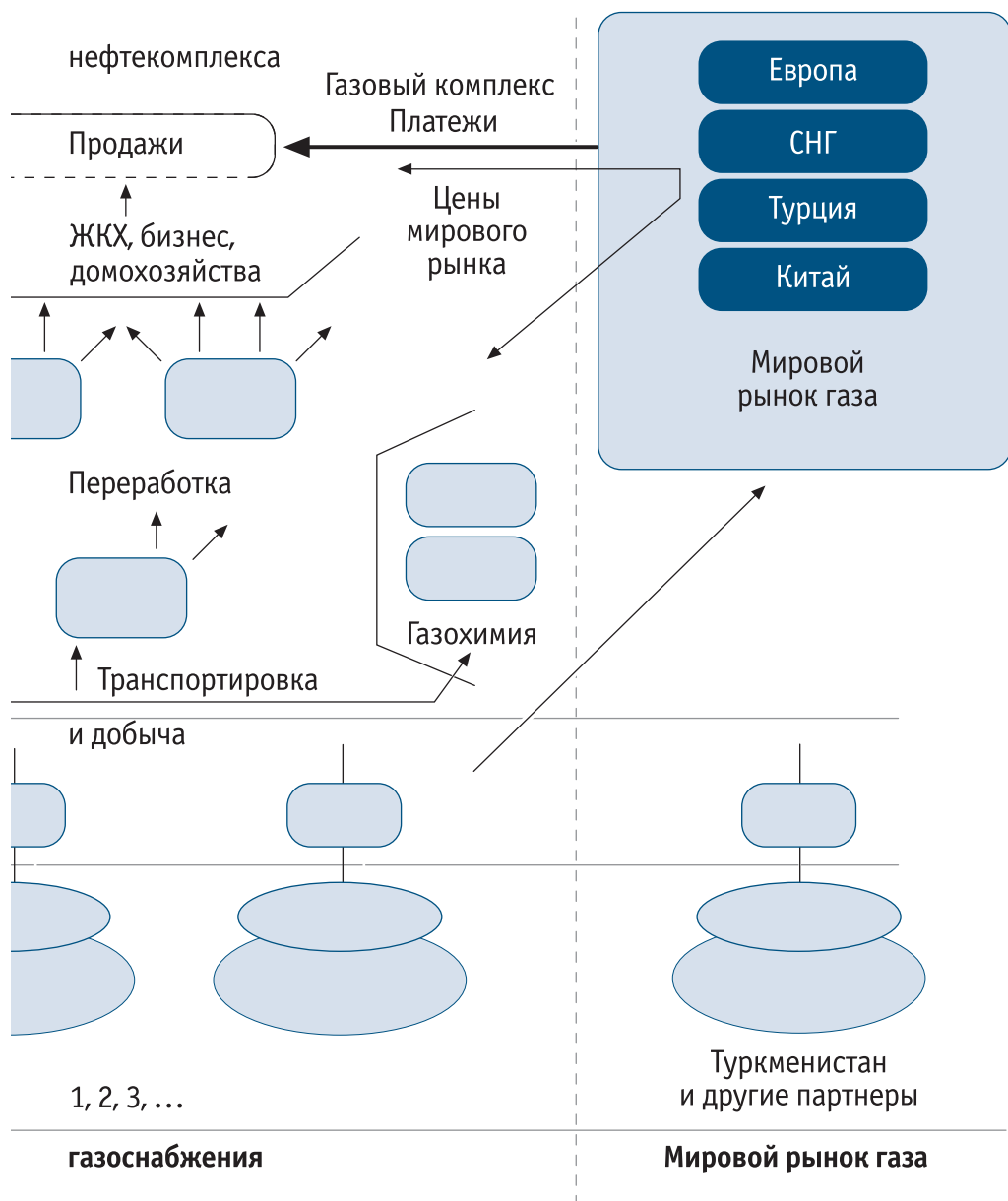


Рис. 14. Инфраструктура газового комплекса



У нас ситуация обратная. У нас газ с монопольно низкой ценой, да к тому же регулируемой государством.

Насколько мы в такой ситуации способны контролировать издержки? Сколько бы мы ни выставляли контролеров в лице ФЭК, Минэкономразвития, правительства, понятно, что мы не можем перебороть ту машину, которая на этом всем крутится. Хотя всё всем известно, что самый лучший контролер за издержками любой структуры — это та самая конкуренция. Ясно, что структурные перемены будут лежать внутри двух обозначенных позиций. Будут комбинации, которые предусматривают и момент, связанный с выправлением ценовых параметров, и момент, который связан с контролем за издержками монополий.

Есть еще альтернативные производители газа... Более того, у этих независимых добытчиков газа в руках по меркам европейских государств не такой уж маленький ресурс. По меркам «Газпрома», конечно, небольшой — у «Газпрома» 90%, а у остальных — 10%, если смотреть годовой баланс. Но 10% от 600 млрд — это немало. По нашему законодательству у независимых производителей нет никаких ценовых ограничений — они имеют право работать по нерегулируемым ценам. Правда, это не очень-то получается в силу разных обстоятельств: 90% идет по дешевой цене и продать 10% по дорогой очень сложно. У нас для того, чтобы газ был, его надо и разведывать, и обустраивать, и транспортировать. А для того, чтобы все это делать, никогда не хватит одного «Газпрома», и независимые структуры должны найти себе место в этой системе.

А кроме независимых производителей мы должны учитывать интересы наших среднеазиатских партнеров. Особенно это касается развития сосредоточенной там ресурсной базы. Газовая тема — это глобальная тема в рамках евразийского пространства. С учетом того, что эта отрасль самая капиталоемкая, эффективна только такая комбинация: из независимых производителей газа, с одной стороны, и с координацией российской и среднеазиатской ресурсных баз — с другой. С выстраиванием взаимоотношений со странами-транзитерами (я имею в виду Украину, Белоруссию).

Причем в этом нет никаких имперских замашек. У нас нет задачи «завоевать» среднеазиатские ресурсы. Надо понимать, что

там есть нормальные интересы бизнеса. В этом смысле отношения с Казахстаном, Узбекистаном, Туркменией, Украиной — это все звенья одной цепи. Мы видим в этих странах не только тех, кто нам оказывает услуги по транзиту, но и тех, кто имеет собственный газ, и мы должны вместе продумать меры по учету этих интересов. То же самое касается и наших независимых добытчиков.

(Газета. 17.02.2003)

На вопрос «будем или не будем Миллеру тарифы на газ повышать?» ответит практика. Структура, которая должна увязывать тарифы нескольких монополий, по определению будет работать более консервативно, не столь хаотично.

— *То есть тарифы для «Газпрома» будут повышаться, но реже?*

— Внутренняя цена на газ будет повышаться, если растут цены на основные компоненты, связанные с деятельностью «Газпрома», если издержки его не покрываются и так далее. Сдерживать это бессмысленно хотя бы потому, что эти факторы наносят прямой урон производителю газа. Мы ведь должны учитывать не только издержки монополий. Нужно думать о том, как на том же объеме газа производить и больше тепла, и больше электроэнергии. У нас пока рост валового продукта сопровождается опережающим ростом его энергоемкости. Если все это даром, то это никто и не ценит. И не экономит.

— *То есть тарифы на этот год заморожены для всех?*

— Что значит «заморозили-не заморозили» тарифы? Это вещь более сложная. Ее можно представлять как некую неиндексацию. Что значат вообще тарифы? Они предназначены для того, чтобы оценить или войти в финансовое положение того, кого я регулирую. Финансовое положение складывается не только исходя из разных уровней тарифа, но и из того, как мне по нему платят, какие у меня есть долги от кого-то, какие у меня есть долги по отношению к кому-то. Это прежде всего оценка финансового состояния. Тариф-то нужен только для этого. Это не абстрактная

некая вещь. Что его повышать, если платить никто не будет? Бессмысленно. Стоит ли его повышать и насколько, если есть еще и другие инструменты расчистки финансовых балансов и они не использованы? Что по этому поводу происходит с «Газпромом»?

Первое. «Газпром» в соответствии с решением правительства вышел на реструктуризацию долгов перед бюджетом, имеет четкую схему, по которой платит свои текущие платежи, имеет рассрочку на 6 лет по долгам перед бюджетом. Что это такое? Это по сути кредит правительства. Да еще и со списанием штрафных платежей и пеней. То есть совсем уж с отрицательной ставкой. Государство, таким образом, выдало «Газпрому» финансовый ресурс, который могло бы дать по-другому — увеличив тарифы и переложив это все на потребителя. Второе. Потребители газа в стране в этом году не только оплачивают текущую поставку, но и гасят старые долги. В целом уровень расчетов превысил 100%. Даже федеральный бюджет в этом году постарается закрыть все долги за прошлый год. И третье. Активно расчищаются — с помощью представителей государства в совете директоров — завалы с неэффективными активами «Газпрома».

Так что разговоры о том, что «Газпром» бросили на произвол судьбы, забыли о нем, не повышают ему столько-то лет тарифы и так далее, необоснованны. Никто не забыт, ничто не забыто. Тем не менее с учетом всех этих факторов, скорее всего, говорить все-таки об индексации тарифов на газ можно будет с начала следующего года.

(Газета. 09.10.2001)

Ежемесячно Украина забирает без разрешения из проходящей по ее территории «трубы» 1,2–1,5 млрд кубометров российского газа. Сложившаяся ситуация вызывает угрозу российскому топливному балансу. К тому же этот газ никак не оплачивается. По сути мы субсидируем украинскую промышленность и украинских потребителей за счет России. Поэтому первая задача в отношениях с Украиной — составить и утвердить совместно газовый баланс. Баланс определит объем поставок на Украину в счет транзита через ее

территорию российского газа и, наконец, объем коммерческих поставок. При этом никакого экспорта и реэкспорта газа из Украины не происходит. Вторая задача — создать структуры, которые смогут контролировать транзит и газораспределительные станции на территории Украины. Причем эти структуры должны включать в себя и представителей операторов, работающих в Европе, — партнеров «Газпрома», поскольку их риски тоже связаны с Украиной. И наконец, мы вынуждены будем обратиться к международным финансовым организациям, которые помогают Украине реализовывать экономические программы.

При создании нормальной системы контроля транзита газа через Украину можно будет говорить о контрактации на тот разрыв, который существует между собственной добычей, оплатой транзита и потребностями Украины. Считаю, что в любом варианте это должно решаться на уровне межгосударственных отношений. Что же касается украинского долга за российские энергоносители, то, с нашей точки зрения, он должен быть государственным. По сути он таковым и является, поскольку «Газпром», с одной стороны, за свой газ, несанкционированно отобранный Украиной, не получает выручку, с другой — имеет долги перед бюджетом. Потому эта задолженность должна быть оформлена в государственный долг, с которым можно разобраться, скажем, через Парижский клуб или с помощью реструктуризации.

Хочу подчеркнуть, что сегодня ситуация близка к чрезвычайной, и она потребует «чрезвычайных» усилий. Ситуация должна быть урегулирована. Мы не можем ставить собственную энергетическую безопасность в зависимость от чего бы то ни было.

(Время МН. 15.08.2000)

Угольный комплекс

Угольная отрасль — это по сути единственная отрасль, реструктуризация которой с самого начала 90-х гг. проходила при активном участии государства. Степень ответственности государства за последствия проводимых в отрасли преобразований все это время была выше, чем в таких традиционных сферах экономического патернализма, как АПК или ВПК. Достаточно сказать, что только за последние 7 лет в ходе процесса реформирования использовано более 6 млрд долл. бюджетных средств. Цифры выглядят внушительно, особенно если при этом не закрывать глаза на сохраняющиеся проблемы социальной и экологической защиты.

Насколько позитивными оказались итоги этого процесса, можно судить по нескольким важнейшим показателям. Производительность труда за те же 7 лет выросла почти в два раза и вышла на самый высокий уровень за всю историю существования угольной отрасли в России. При этом в результате реструктуризации угольной отрасли более 93% особо убыточных, неперспективных и опасных по горно-геологическим условиям предприятий прекратили добычу угля и находятся в стадии ликвидации.

В прошлом году стало очевидно и то, что в новых экономических условиях ей вполне по силам выйти, хотя и непросто удержаться, на рентабельный уровень работы.

Комплекс мер, предусмотренный основными направлениями реструктуризации угольной промышленности, должен был обеспечить за относительно короткий промежуток времени создание конкурентного угольного рынка. Его субъекты, являясь в большинстве своем частными угольными компаниями, должны быть способны обеспечить свое самофинансирование в длительной перспективе.

Частично эти цели достигнуты. В настоящее время действует свободное ценообразование на угольном рынке. Прошла денежная приватизация угледобывающих предприятий. Сегодня в угольной промышленности работает около 60 крупных угледобыва-

ющих акционерных обществ. Доля частных компаний в общей добыче угля составляет более 75%. В 2002 г. намечено в основном закончить приватизацию акционерных обществ, после чего добыча угля частными компаниями достигнет 95%.

При всех плюсах и минусах проведенной реструктуризации ясно, что она создала основы и для решения текущих проблем отрасли, и для определения перспектив ее развития. И следовательно, мы обязаны довести процессы реструктуризации до логического финала. Это означает завершение приватизации и исполнение социальных обязательств. По сути это тот горизонт возможностей, который виден изнутри.

При этом важно думать о стратегии. Причем речь идет именно о стратегии государства в решении тех вопросов, к которым оно, и только оно, имеет приоритетное и непосредственное отношение. Сегодня становится актуальным формирование новой государственной политики в условиях функционирования предприятий угольной отрасли при частной форме собственности.

А для этого важно взглянуть на ситуацию извне — глазами не производителя угля, а его потребителя и государства. Нельзя говорить о развитии поставщика без понимания рынка потребления. А рынок потребления — это либо металлургия (48,9 млн т), либо электроэнергетика: большая и малая (ЖКХ) — 162,8 млн т (плюс в рамках ЖКХ, но вне малой энергетики — 26,7 — так называемые коммунально-бытовые потребности). Из общего объема добычи угля в прошедшем году почти 40% поставлено на теплоэлектростанции, 16% — на нужды металлургии, 16,5% — на экспорт и 10,5% — для коммунально-бытовых потребителей и населению. Понятно, что направление поставок угольной продукции может и должно быть не только внутренним, но и внешним.

Кстати сказать, раз уж речь зашла об экспорте, то стоит отметить, что участие государства в крупных инфраструктурных проектах, таких как «Усть-Луга», имеет для угольной отрасли огромное значение. Сегодня вопросы экспорта угля упираются не в конъюнктурные преграды, а в инфраструктурные. Прежде всего в транспортные, а в рамках транспортных — в портовые проблемы.

Важной особенностью прошедшего периода является то, что в основном сформировались региональные рынки угля. Объем реализации угля в 2001 г. достиг 113 млрд руб., причем более 35% этих средств получено от экспорта угольной продукции. По сравнению с 1999 г. реализация в денежном выражении по России выросла более чем в 2 раза. Этот рост обеспечен в основном за счет роста цен на уголь.

Добыча угля в стране уже давно не является самодостаточным процессом. И это лучше всего видно по взаимоотношениям угольщиков и металлургов. В ходе приватизации угольной отрасли именно металлурги стали новыми собственниками предприятий, добывающих коксующиеся марки углей. В то же время и угольщики владеют крупными пакетами акций металлургических комбинатов. Совпадение интересов произошло не просто на поверхности решения проблем гарантированных поставок, оплаты и погашения накопленных долгов (проблема, характерная до настоящего времени в отношениях энергетиков и шахтеров), а случилось взаимопроникновение и слияние стратегических намерений. Последняя незавершенность в этом вопросе — приватизация воркутинских шахт.

Сегодня главной функцией государства становится не только и не столько решение проблем частного характера, а реагирование на изменение рыночной конъюнктуры, связанной с условиями продаж отечественного металла и отстаиванием интересов наших металлургов на международной арене, тарифная политика и так далее.

Проблемы развития металлургии рассмотрены на заседании правительства Российской Федерации 16 мая 2002 г., по результатам которого готовится специальное постановление о стратегии развития отрасли на период до 2010 г. Важной составляющей данной стратегии является обеспечение в полной мере предприятиями угольной отрасли потребностей коксохимического производства в требуемых марках коксующихся углей. Для шахтеров она имеет такое же важное значение, как и Энергетическая стратегия.

Все те позитивные моменты, которые стали фактом в отношениях между шахтерами и металлургами в электроэнергетике,

пока находятся на стадии законодательной проработки проекта реформ. Зато существует груз текущих проблем, нуждающихся в урегулировании. Причем отнюдь не единовременном. Это не поможет нейтрализовать риски как таковые, поскольку не устраняются базовые причины, приводящие к нарушениям и сбоям как в поставках, так и в расчетах. Незавершенность процесса подготовки к реформированию электроэнергетики не позволяет выстроить устойчивые отношения между угольной отраслью и основными потребителями — генерирующими компаниями.

(Выступление на Госсовете. 29.08.2002)

Угольная отрасль, и это действительно так, пользуется поддержкой со стороны государства, она единственная до сих пор в больших объемах получает прямую финансовую помощь из федерального бюджета. В этом году на эти цели предполагается потратить 8 млрд руб., причем значительная часть этих средств ориентирована на инвестиционные задачи. Хорошо это или плохо — другой вопрос. В некоторой степени это дань определенного рода традициям, сложившимся в предыдущие годы. Но в последние два года помощь, оказываемая отрасли, несколько трансформировалась, стала более рациональной и эффективной. Речь идет о субсидировании процентной ставки коммерческих банков по кредитам на развитие, причем по кредитам на достаточно долгий срок — до трех лет. Второй момент. Признаки перепроизводства в отрасли не могут нас не беспокоить. Откуда оно появилось? Тот прирост, который был достигнут в прошлом году, был во многом обусловлен тем, что и электроэнергетику, и коммунальное хозяйство начали, скажем так, приводить в чувство с точки зрения поддержания нормального уровня запасов топлива, обеспечивающих прохождение осенне-зимнего отопительного максимума. Стремясь не допустить повторения региональных энергетических кризисов, мы эту проблему держали на контроле на всех уровнях — были созданы штабы, проводились регулярные селекторные совещания с главами территорий. И вот такая массированная атака привела не только к ритмичному процессу заго-

товки топлива и обеспечению его бесперебойных текущих поставок на объекты энергетики, но и к реальному серьезному росту добычи угля.

— *То есть хотели, как лучше, и несколько переборщили?*

— Не так однозначно. «Проблема», которая возникла в связи с этим, заключается в том, что энергоемкость российского ВВП совершенно неожиданно стала двигаться правильным курсом, то есть снижаться. Одновременно поиск способа рациональной загрузки существующих мощностей электроэнергетики привел к тому, что начали задействоваться более эффективные виды топлива, в первую очередь это касается атомной и гидроэнергетики. Соответственно потребность в энергетических углях стала ограничиваться вследствие совершенно объективных процессов и обстоятельств. Другой вид углей — коксующиеся — тоже стал в меньшей степени востребован из-за ситуации, с которой столкнулась наша металлургия, то есть из-за «стальной войны». Реальная добыча угольной отрасли превысила спрос на уголь энергетиков и металлургов: как решить эту проблему? В первую очередь надо создать условия и возможности для расширения экспорта угля. Сегодня, к сожалению, здесь есть некоторые ограничения, связанные с транспортом — железными дорогами и пропускной способностью морских терминалов. В Усть-Луге (это Ленинградская область) такой терминал строится. Этот процесс находится под постоянным контролем центральных властей.

— *Мы говорим об экспорте того нашего угля, который в стране стал как бы лишним, но при этом продолжаем закупать уголь в Казахстане...*

— Тема замены экибастузских углей на российские не новая. Я просто напомню, что несколько крупных электростанций, расположенных в Свердловской, Челябинской, Омской и Пермской областях, были спроектированы и построены еще во времена советского планового хозяйства под загрузку углем из Экибастуза. Технические станции, их оборудование, котловое и печное хозяйство ориентированы именно на этот вид угля с высокой зольностью. Переустройство и модернизация этих станций потребовали бы

серьезных материальных и финансовых ресурсов. Кроме того, надо учитывать и географический фактор — транспортные затраты доставки угля из российских регионов могут оказаться неоправданно высокими. Эти издержки отразятся на тарифах через себестоимость электроэнергии, отпускаемой конкретными станциями, что, в свою очередь, повлияет на конечную цену продукции предприятий, получающих их энергию, и так далее по цепочке. Все определяет экономическая целесообразность.

(Экономика. Июль 2002)

Все эти годы речь шла только об убыточных шахтах. И порядка 150 глубоко убыточных действительно закрыты. Когда говорят, что именно из-за них произошла критическая ситуация по углям в этом году, — чушь полная. В первую очередь потому, что угольная отрасль — это не только убыточные шахты. Это и те открытые разрезы, которые обеспечивают эффективную добычу угля. Именно им должного внимания не уделялось. Почему? В том числе потому, что так мы их приватизировали. Например, мы продали Красноярский бассейн. Получили деньги в бюджет. При этом бассейн продали с миллиардными долгами тому же бюджету. Завтра власти могут предприятие обанкротить. Без проблем. Любой пристав может описать имущество — и нет предприятия. Как это называется? Лукавство. А с другой стороны, есть примеры, когда и балансы чистые, а средств для развития не хватает. И вот пришло время поддержать именно это, живое направление.

- Так, может, и остальные шахты реанимируете?
- Из тех, которые были закрыты, нет.

(Огонек. Май 2001)

Электроэнергетический комплекс

Когда мы с вами говорим об электроэнергетике, кроме экономической части этой системы есть еще и техническая часть, которая далеко не в лучшем состоянии на сегодняшний день и которая существенным образом влияет на ситуацию, связанную с возможностями либо нормальной работы экономической модели, либо ненормальной. Если непонятно, то поясню. Сетевое хозяйство. Очень многое находится в прямой зависимости от того, насколько оно развито. Скажем, то, что касается перетока с Западной Сибири на тот же Урал и в Центр. Есть эффективные генерирующие мощности, сургутские станции. Не развито сетевое хозяйство — нет возможности эту дешевую, хорошую электроэнергию выбросить на рынок.

Тогда почему все начинают говорить: «Не надо торопиться»? Потому что каждый оценивает риски относительно тех или иных аспектов по-своему. Прямые договора, которые прописаны в проекте закона, — вещь достаточно опасная. Не надо быть мудрецом, чтобы понять, что прямые договора будут вышибать наилучшую генерацию и соединять ее с наиликвиднейшими потребителями. А для всех остальных, сидящих за забором, будут оставлять более тяжелую — и в ценовом плане, и в надежности — ситуацию. Задача правительства — минимизировать эти риски. Другие принятые ко второму чтению поправки — во благо. Гораздо лучше прописана ситуация с гарантирующими поставщиками. Она более понятная, лучше защищает ситуацию с самой уязвимой группой потребителей — с населением. Хотя ее можно интерпретировать по-разному. Мы же исходим из того, что в нашей сегодняшней ситуации нам придется сохранять режим перекрестного субсидирования населения в электроэнергетике и переходить от него к реальному покрытию издержек, но только с перспективой роста доходов. Сегодня электроэнергия для населения дешевле, чем для промышленности, хотя, например, в Европе соотношение цен для промышленности и населения примерно 1:3, минимум 1:2,5. Это объясняется тем, что электроэнергия для

населения подается через систему понижающих трансформаторов, распределительных станций, распределительных сетей — все это стоит гораздо больше. Так же как и газ для Германии мы направляем по средней цене 115 долл. Но население Германии получает его по цене 360 долл., потому что кто-то должен этот газ довести до потребителя, создав газораспределительную паутину, кто-то должен покрыть ту потребность включить газовую конфорку, которая возникает у всего населения утром, причем одновременно. Надо его где-то хранить и обеспечивать пиковые отборы газа. Все это стоит денег. Поэтому конечная цена потребляемого газа значительно выше.

У нас ситуация выстроена в обратную сторону, и нам придется ее сохранять. Это достаточно большой отход от радикальной позиции, которую заявляли отдельные реформаторы: от перекрестного субсидирования надо отказаться сразу, в один момент... Я считаю, что поправки в том виде, в котором они подготовлены, не создают угроз для реализации реформы электроэнергетики. Они приемлемы для перевода ее в новое состояние. При этом важно, что они минимизируют угрозы и риски для населения. И с их помощью достаточно четко прописана ответственность правительства за регулирование многих нюансов этих взаимоотношений.

Выпуск документов под названием «Правила работы оптового рынка» является стартовым ключом для того, чтобы реформа электроэнергетики двинулась. Будет указана дата, с которой он начинает работать, — через девяносто, через сто восемьдесят дней... — как правительство посчитает нужным в данной ситуации. Это тот период, который необходим, чтобы неурегулированные нюансы и риски, которые имеют место, утрясти в рамках этих документов. В принципе эта конструкция абсолютно правильная. Я не представляю, как можно сложнейшую ситуацию, сложившуюся в электроэнергетике России, попытаться отрегулировать на старте, глядя на пять лет вперед, в законодательном порядке. Вы же понимаете, что такое изменить какую-то норму в нашем законодательстве потом! Особенно если отношения новых собственников в энергетике уже сложатся.

По большому счету, когда мы говорим об инвесторах, которые в энергетику придут, не важно, какие у них фамилии. Важно, чтобы у этих инвесторов были средства и чтобы законодательство обязывало их нести ответственность по поводу состояния энергосистемы. То, что принято, — это плод серьезного компромисса.

А с кем компромисс? Я вижу только правительство и депутатов. А депутаты у нас — народные избранники, они представляют интересы потребителей. Потребители электроэнергии у нас — население и промышленность.

Ответственность сфокусировали на правительстве, которое должно будет принимать решение относительно конкретных сроков реформы. Оно будет отвечать за то, каким образом подготовило эту среду к тому, чтобы в ней была нормальная, добросовестная конкуренция, которая приведет к контролируемым издержкам и всему прочему. Что касается сетевого комплекса, это вообще прямая ответственность государства, участие в нем государства должно не только не сокращаться, а, наоборот, возрастать. И я считаю, что оно вообще должно быть стопроцентным в конце концов. Моя личная точка зрения: все то, что касается естественно монопольной составляющей, которая создает условия для всех, а не для кого-то, не может принадлежать никому, кроме государства. Любой, кто будет пытаться называть себя инвестором в этой ситуации, врет — никогда ничего в такую компоненту он не вложит, кроме одного: ему там хочется иметь кусок и потом гарантированно настаивать на дивидендах, потому что все дивиденды будут складываться из выручки, которая получается, по тарифам, установленным государством. Но это просто разврат. Сетевая компонента в электроэнергетике — это то, что реально создает не только возможность для нормальной конкуренции, но и вообще основы для целостности страны.

(Газета. 17.02.2003)

О законодательном обеспечении реформирования электроэнергетики Российской Федерации

Действующее законодательство Российской Федерации не позволяет системно регламентировать правоотношения в электроэнергетическом комплексе в условиях его реформирования. Предметом правового регулирования § 6 гл. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации является узкая сфера отношений между энергоснабжающими организациями и конечными потребителями энергии. Вместе с тем к важнейшим видам правоотношений в электроэнергетике, связанным с куплей-продажей электроэнергии в рамках оптового рынка, передачей энергии, оказанием услуг общесистемного характера, положения указанной главы Гражданского кодекса фактически неприменимы. Ряд таких вопросов, как ценообразование, лицензирование отдельных видов деятельности, особенности банкротства энергокомпаний, особенности обращения акций организаций электроэнергетики, являются предметом правового регулирования отдельных федеральных законов, регулирующих отношения в сфере электроэнергетики. Но указанные законодательные акты не регламентируют систему хозяйственных отношений на рынке электроэнергии, не определяют участников рынка, их права и ответственность, а также систему управления технологической инфраструктурой рынка.

В силу технологической организации электроэнергетики четкая законодательная регламентация системы правоотношений в отрасли является неотъемлемым условием ее надежного и бесперебойного функционирования. Технологические особенности отрасли связаны прежде всего со спецификой физического обращения электроэнергии как товара и с наличием единой технологической инфраструктуры, необходимой для организованного управления технологическими режимами работы сетей и потоками энергии (единая национальная электрическая сеть и система оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике).

Технологическая специфика электроэнергетики обуславливает необходимость существования институционально организованных сфер ее купли-продажи — оптового и розничных рын-

ков. Единая система управления технологическими режимами работы отрасли и потоками энергии, необходимая для надежного и бесперебойного функционирования электроэнергетики, требует соблюдения единых правил осуществления хозяйственной деятельности в сфере оборота электроэнергии при заключении юридическими и физическими лицами сделок в сфере купли-продажи и оказания сопутствующих услуг.

Общим предметом правового регулирования указанных законопроектов является установление правовых основ экономических и производственных отношений в сфере электроэнергетики, полномочий органов государственной власти по регулированию этих отношений, основных прав и обязанностей лиц, участвующих в процессе производства, передачи, распределения и потребления электроэнергии.

Предлагаемая в рамках законопроектов модель организации отношений в отрасли основана на обеспечении безусловной реализации в электроэнергетике принципов, закрепленных п. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации в отношении всех сфер хозяйственной деятельности, — поддержание технологического единства электроэнергетической системы страны, ее надежного и безопасного функционирования при условии соблюдения гарантий единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности.

Законопроекты определяют электроэнергетику как сферу экономики, включающую совокупность:

- 1) объектов производственно-технологического назначения, непосредственно используемых в процессе производства, передачи и распределения электроэнергии;
- 2) хозяйствующих субъектов, осуществляющих эти виды деятельности;
- 3) комплекса экономических взаимоотношений, возникающих в процессе осуществления этих видов деятельности.

Законопроекты направлены на достижение следующих основных целей:

- а) обеспечение потребностей национальной экономики в энергии — прежде всего за счет комплекса мер экономического характера, формирование эффективной системы долгосрочного прогнозирования спроса и предложения на рынках электрической энергии;
- б) обеспечение полного исполнения своих обязательств субъектами рынка электроэнергетики;
- в) установление прозрачных и понятных правил экономических и производственных отношений в отрасли;
- г) формирование исчерпывающего перечня форм и методов государственного воздействия в электроэнергетике (включая ценовое регулирование, технический надзор в отрасли и др.), ограничение административного нормотворчества в виде издания подзаконных актов, регулирующих отношения в электроэнергетике;
- д) осуществление мер по защите прав граждан — потребителей электрической энергии на розничных рынках электрической энергии;
- е) установление жесткого государственного контроля и регулирования над технологической основой электроэнергетики — единой национальной электрической сетью и системой оперативно-диспетчерского управления в том числе посредством получения доли государства не менее 51% в уставных капиталах организаций, осуществляющих указанные виды деятельности.

Институционально выделяется естественно-монопольная технологическая инфраструктура электроэнергетики — единая национальная электрическая сеть и система оперативно-диспетчерского управления в отрасли. Определяются ее понятие, правовой статус и назначение (проект закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О естественных монополиях”»). Закрепляется право субъектов рынка на недискриминационный доступ к отраслевой инфраструктуре (т.е. гарантируется недопустимость предоставления одним субъектам преимуществ перед другими в вопросах пользования инфраструктурой).

Запрещается совмещение функций по управлению технологической инфраструктурой отрасли с участием в обороте энергии.

Ограничения свободы хозяйственной деятельности на рынках энергии допускаются лишь для обеспечения:

- 1) баланса экономических интересов всех участников рынка;
- 2) стратегических интересов государства;
- 3) недопущения аварийных ситуаций в процессе производства, передачи и распределения энергии.

Система оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике будет являться естественно-монопольной и полностью отделяется от участия в обороте энергии и хозяйственных интересов иных субъектов. Устанавливается принцип безусловного подчинения субъектов электроэнергетики оперативным диспетчерским командам системного оператора, а также принцип приоритетности обеспечения экономической эффективности решений, принимаемых системным оператором и иными субъектами оперативно-диспетчерского управления.

(Выступление в Думе. 04.06.2002)

Сетевая компонента не просто должна быть выделена из РАО ЕЭС, она в конце концов на сто процентов должна принадлежать государству.

— А в РАО говорят — контрольный пакет.

— А я говорю — сто процентов! Это тот сектор, который будет естественной монополией и регулироваться государством. Стало быть, государство будет нести ответственность за его развитие. Соответственно и решения об источниках финансирования должно принимать государство. На каком основании государство должно в конечном итоге дарить капитализацию на неподконтрольные проценты? Чего ради тратить экономический (да и политический) ресурс государства на то, чтобы кто-то из акционеров, кто неожиданно стал совладельцем, стал еще более «позолоченным» за счет людей, а не своего участия в развитии?

- При таких взглядах олигархи случайно на вас не давят?
- У меня нормальные взаимоотношения с теми, кого вы называете олигархами, в силу совершенно естественных причин. Я ни от кого из них не завишу, поэтому мне легко поддерживать контакты, в том числе личные, легко держать профессиональную позицию. Я не вышел ни из какой олигархической «семьи».
- И все-таки они вашего расположения добиваются?
- Вы сами говорите — «они». Значит, их много. А если не один, значит, их интересы противоречивы. И никаких оснований становиться на позицию кого-то конкретно, кроме чисто деловых, содержательных, у меня, к счастью, нет.
- По крайней мере вы живых олигархов видели?
- Думаю, что да.
- И с самим Абрамовичем встречались?
- Да. В последний раз с губернатором Чукотки мы обсуждали проблемы северного завоза и долги по коммуналке.
- Но все-таки как это выглядит? Они просят, а вы своей волей им даете или нет?
- Они высказывают те аргументы, которые, с их точки зрения, имеют отношение не к их компании, а значимы для сектора целиком. Они изменились, рассуждают с позиций отрасли, экономики. Все эти люди, которые называются олигархами, к счастью, уже прошли первый этап, когда происходило первоначальное накопление капитала и когда не было, как говорил Карл Маркс, таких преступлений, на которые бы не мог пойти капитал при возможности получить 300% прибыли. Хотя понятно, что любые решения в регулировании, будь то пошлины, налоги, доступ к экспортной трубе, затрагивают совершенно конкретные экономические интересы компаний. И это хорошо. Это правильно.

(Огонек. Май 2001)

Инфраструктурный комплекс

Транспорт

Транспортная нагрузка на внутренний валовой продукт (ВВП) является одним из главных факторов, влияющих на конкурентоспособность российской экономики. Она у нас очень высокая в сравнении с ведущими странами. Этот показатель в России в 3 раза больше, чем в США, и почти на порядок больше, чем в Германии.

Дело не только в очевидном географическом факторе. Причина еще и в том, что система транспортных узлов и коммуникаций, которой мы сейчас пользуемся, закладывалась в иных социально-экономических условиях, была предназначена для иной структуры внешней торговли.

Создание открытой рыночной экономики, активный процесс интеграции России в мировой рынок коренным образом изменили состав, объемы и направления экспортно-импортных грузопотоков. По сравнению с 1991 г. импорт сократился более чем вдвое, а объем экспорта вырос в три раза. При этом если до реформ мы торговали в основном с ближайшими соседями, то сейчас большая часть адресована в страны дальнего зарубежья.

Уже можно подвести итоги первого года реализации федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России». Вам удалось консолидировать ограниченные ресурсы на главных направлениях. Надеюсь, что Минтранс России навсегда покончил с практикой размазывания средств по многочисленным стройкам.

Инфраструктура — это один из самых фондоемких и инерционных секторов экономики, и поэтому проблемы транспортного обеспечения еще долго будут находиться в центре внимания правительства России.

Традиционно эти проблемы проявляются на стыках различных ведомств и видов транспорта. В нынешнем году мы встретились с определенными ограничениями по экспорту таких товарных позиций, как уголь, наливные грузы, зерно, в связи с наличием

«узких мест» в морских портах и на железнодорожных подходах к ним.

Безусловно, важно точно определить эти «узкие места» и направления их расшивки. Однако делать это нужно не на уровне диспетчерских решений, а с учетом прогноза внешнеторговой конъюнктуры и на основе сбалансированного развития транспортной инфраструктуры всех видов транспорта.

Я полагаю, не будет лишним еще раз подчеркнуть, что развитие инфраструктуры — это именно та сфера, где государство на обозримую перспективу сохранит свое участие и будет создавать справедливые условия как для равного доступа к инфраструктуре, так и для развития конкурентной среды. Сохранится государственный контроль за тарифной политикой естественных инфраструктурных монополий.

Повышение эффективности и производительности труда в транспортных узлах требует прежде всего точной специализации портов и максимального согласования проектных решений в развитии аэропортов, портовых причалов и грузовых терминалов.

При этом оценку управленческих решений и инвестиционных проектов следует делать исходя не из корпоративных, узковедомственных и порой откровенно местнических интересов, а из необходимости обеспечения стратегического экспорта нефти, угля, других товаров.

Как известно, только в прошедшем году принят ряд важных решений по повышению конкурентоспособности транспортной системы.

Определен порядок и предусмотрены средства на субсидирование части лизинговых платежей и процентных ставок по кредитам российских коммерческих банков, привлекаемым для закупки судов и самолетов отечественного производства.

Освобождены от уплаты таможенных пошлин и налогов торговые суда, зафрахтованные российскими судовладельцами по договорам бербоут-чартера.

Из федерального бюджета выделены средства на оснащение аэропортов Москвы, Юга и Северо-Запада современным досмот-

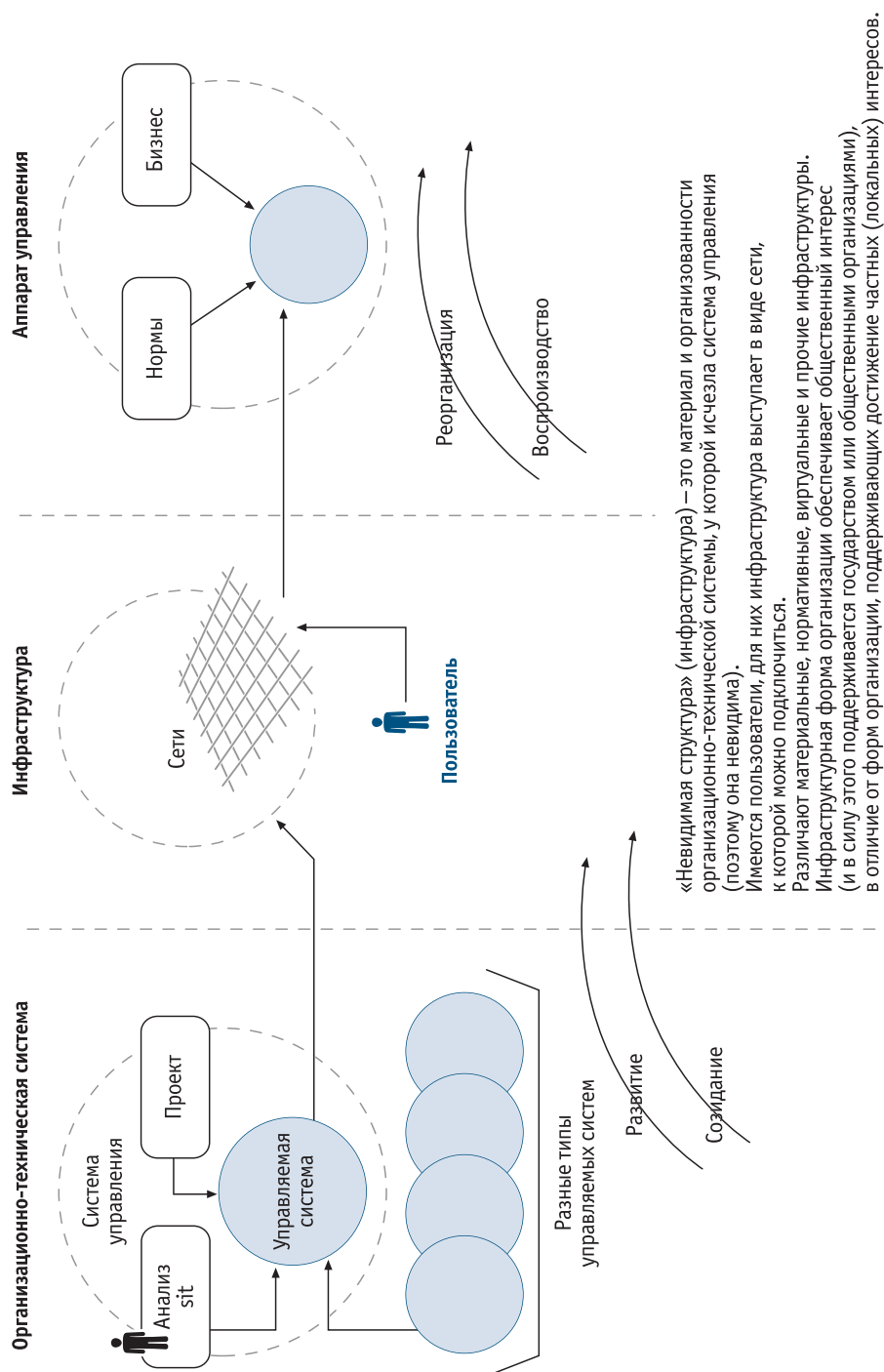


Рис. 15. Понятие «инфраструктурный комплекс»

ровым оборудованием, а общий объем средств на модернизацию аэропортов федерального значения увеличен более чем вдвое.

Найден механизм и предусмотрены средства для достройки атомного ледокола «50 лет Победы», который обеспечит надежную эксплуатацию Северного морского пути.

Приняты все необходимые решения по привлечению займов Европейского инвестиционного банка для реализации таких инфраструктурных проектов, как строительство автодороги «Чита — Хабаровск», создание системы управления движением судов в Финском заливе и ряда других.

По итогам первого квартала правительство планирует рассмотреть весь комплекс вопросов, связанных с финансированием региональных дорожных программ. Мы, конечно, не можем допустить провала в этой области. Вместе с тем настало время повнимательнее разобраться с тем, как распределяются и используются средства в дорожной отрасли как на федеральном, так и на региональном уровне. Нужно понять, какие резервы есть в организации торгов и в подрядном процессе, насколько широко применяются современные дорожные технологии и новые материалы, как сокращаются объемы пресловутого недоремонта.

В ближайшей перспективе — еще более значимые задачи. После вступления в силу законов по реформированию федерального железнодорожного транспорта возникнут новые, благоприятные условия для создания в России конкурентоспособных операторов интермодальных перевозок, для развития транспортно-экспедиторской деятельности и контейнерных перевозок. Возникнут предпосылки для формирования единой рыночно-ориентированной транспортной системы, которая будет конкурентоспособна сама и обеспечит высокую конкурентоспособность российских товаров на мировых рынках.

Большая работа связана с теми предприятиями, которые могут быть приватизированы. На наш взгляд, коллеги Минтранса здесь надо прибавить обороты. Медленно разворачивается реформа городского общественного транспорта, затянулись реформы в аэропортах, годами тянется согласование и доработка проектов ряда базовых федеральных законов и подзаконных актов.



Кроме того, для решения принципиальных вопросов нужно шире использовать возможности Правительственной комиссии по транспортной политике. Принятая в 1997 г. правительством Российской Федерации концепция государственной транспортной политики на сегодня во многом устарела. Изменилась экономическая обстановка в стране, прошли глубокие структурные реформы на транспорте.

Правительство в последние два года одобрило ряд рыночных концептуальных документов. Это концепция международных транспортных коридоров, концепция судоходной политики, концепция государственного регулирования деятельности гражданской авиации. На рассмотрении в аппарате правительства находится концепция развития внутреннего водного транспорта. Принят пакет законов о реформировании федерального железнодорожного транспорта. Политика государства по отраслям в основном определена, то есть создана основа для разработки новой транспортной политики, транспортной стратегии России на долгосрочную перспективу.

(Выступление на коллегии Минтранса. 04.03.2003)

Развитие транспортной инфраструктуры становится приоритетом государства. И в России, и на Украине именно транспортная составляющая во многом предопределяет развитие экономики. Поэтому абсолютно своевременно министерства транспорта России и Украины, МПС России решили разработать скоординированную программу работы своих ведомств. На основе этой программы нам уже в ближайшем будущем предстоит более эффективно осуществлять перевозки пассажиров, определять стратегические маршруты грузовых перевозок, включая транзит, и бесперебойно доставлять потребителям экспортные товары.

Главные проблемы транспортников связаны с тем, что отрасль не смогла преобразоваться полностью в соответствии с новыми требованиями. Внутри рынка государств СНГ четко прослеживается перераспределение грузопотоков, вызванное различиями в экономическом развитии. Стало очевидно: традиционные

логистические транспортные цепочки нуждаются в совершенствовании.

Так, например, при перевалке ряда российских экспортных грузов не хватает портовых мощностей. Особенно остро это чувствуется на юге России. Имеет место ослабление связей смежных видов транспорта. Необходима более четкая координация деятельности железных дорог и портов посредством применения современных информационных технологий и логистики. Эти моменты необходимо учесть при корректировке федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России на 2002–2010 гг.».

Важное значение имеет дальнейшее развитие инфраструктуры автомобильных и железнодорожных переходов и пунктов пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Украиной.

Развивая транспортные связи с Украиной как одним из важнейших экономических партнеров Российской Федерации, мы имеем в виду тесную взаимозависимость промышленных комплексов обоих государств, дальнейшее развитие и использование чрезвычайно емкого украинского рынка для сбыта российской продукции. Россия в свою очередь заинтересована в поставках продукции промышленности и сельского хозяйства Украины, в том числе ее уникальных сырьевых ресурсов. Мы также заинтересованы во взаимовыгодном использовании транспортных коммуникаций Украины, ее морских портов для перевозки грузов третьих стран.

Следует продолжить работу по приведению договорно-правовой базы, регламентирующей отношения России и Украины в транспортной сфере, в соответствие с существующими реалиями, международными стандартами и потребностями развития торгово-экономического сотрудничества.

Более тесные интеграционные связи России и Украины видятся на основе кооперации провозных возможностей транспортных сетей двух стран, всемерного содействия обоюдному участию российского и украинского капиталов в приватизации крупных транспортных предприятий, активизации работы по созданию совмест-

ных транспортных компаний, транснациональных финансово-промышленных структур в авиа- и судостроении.

(Выступление на совместном заседании коллегий Минтранса РФ и Украины. 09.12.2002)

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)

Я не буду разворачивать всю панораму задач и направлений. Сосредоточусь на том, что по-прежнему остается главным для Госстроя в наступившем 2002 г. Нормальная жизнь человека в государстве невозможна без адекватной государственной жилищной политики. Прежние подходы не просто безнадежно устарели. Какими бы они хорошими ни казались в свое время, сегодня их применение по факту просто невозможно. Изменилось практически все: и в социальной политике, и в экономике, и в культуре потребления, и в так называемой системе распределения трудовых ресурсов. Не станем вдаваться в научные изыскания. Зафиксируем лишь одно. Нам срочно необходимы новые инструменты, новые механизмы решения вопросов в той области, которая все годы реформ, несмотря на изредка возникающие порывы обновления, оставалась пятым медвежьим углом, тупиком, куда проблемы загонялись и где они накапливались, в том числе и в результате сопротивления внутри бюрократической машины на всех ее этажах. Порывы были, но не там, где надо. В итоге сфера жилищной, жилищно-коммунальной политики стала своего рода заповедником на карте современной обновляющейся России. Но это только редким исчезающим видам животных хорошо живется в заповеднике. Человек должен жить в своем доме, своей квартире, а не на пресловутых квадратных метрах жилищного фонда, износ которого год от года естественным образом растет и вскоре достигнет угрожающих масштабов (70–75%). Мы с вами хорошо понимаем, что даже ремонтные затраты в такой ситуации увеличиваются в два, а то и в три раза и становятся непосильными. Это один аргумент в пользу того, что, не снимая руки с пульса текущих задач, мы должны в течение предстоящего года переориентировать всю систему на проведение новой жилищной политики. 5% ежегодного роста вновь

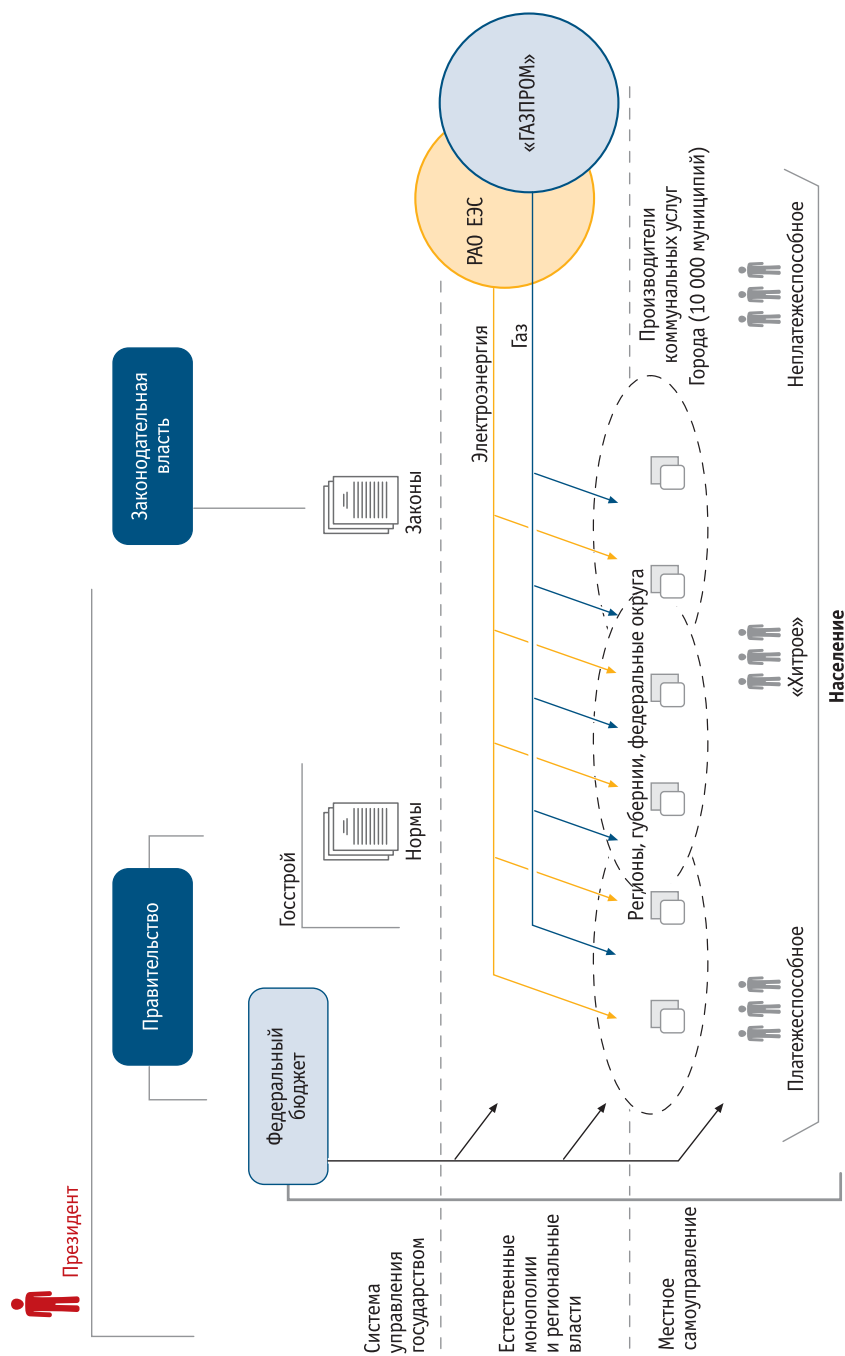


Рис. 17. Участники реформы ЖКХ

введенных объемов — это нижняя планка, на которую надо ориентироваться.

Один только пример относительно соотношения старого и нового в нашей жилищной политике. Футурологи и дизайнеры рассуждают на страницах журналов о так называемом умном доме, где все системы жизнеобеспечения управляются человеком дистанционно и с помощью компьютера. Что мы имеем на практике? Какофонию изношенных труб водоснабжения? Это только полбеды. Посмотрите на наши СНИПы. Новации, облегчающие жизнь инвалидам, в нормативную базу по-прежнему не внесены. Зато число регламентирующих актов с грифами и датами времен царя Гороха исчисляется не сотнями, а тысячами. 200 глав строительных норм и правил, 800 государственных стандартов, свыше 60 документов Госкомархитектуры и Госстроя РСФСР по-прежнему сдерживают динамично развивающиеся строительные предприятия и организации. Их нельзя разом отменить, но их надо менять. Нужна новая система лицензирования, поскольку это затрагивает интересы всех хозяйствующих субъектов, а деbüroкратизация экономики стоит в числе наших общих приоритетов. Определенные шаги сделаны, но «одним окном», которое внедряется пока в качестве эксперимента в сфере экспертизы, тут не обойтись. Нужно не окно, а распахнутая дверь, широкий коридор для всех, кто готов по-современному работать в сфере строительства. Инициатива за вами, и через год здесь в отличие от других разделов должно быть сокращение показателей, а не рост.

Есть серьезные проблемы, связанные с технологическим фундаментом нашей политики в сфере ТЭК и ЖКХ. Мы много и справедливо говорим об изношенности инженерных конструкций и сооружений. В целом ряде случаев процесс обновления, к сожалению, не ограничивается по скорости одним годом, а значит, вновь сохраняется необходимость повышенной мобилизации всех людей — от сантехника Афони и до вашего покорного слуги, — ответственных за обеспечение тепла, света, воды в наших квартирах. Но помимо изношенности оборудования есть и общая проблема, я бы сказал, восстановления инженерной культуры. Под-

час действительно крайним оказывается тот персонал, который вовремя не проверил наличие и состояние вентилях. А потом это все переходит в политическую плоскость.

Могу сказать, что административный спрос должен быть и будет строгим. Правительство выделяет дополнительные средства регионам на подготовку к зиме. Задача руководства регионов не в том, чтобы этих денег побольше выбить, а потом потратить, а в том, чтобы использовать их как ресурс для комплексного обеспечения всего процесса. Можно в регионы направить деньги, но нельзя построить такую отопительную систему, которая бы централизованно накрывала всю страну и все прокладки менялись бы только по команде из Москвы. Хотя я недавно был в Турции, так там уже больше тысячи лет работает подземное водохранилище, запасы которого использовались во время осады Стамбула. Но этого хватает только для одного города, да и то используется в осадном положении.

Давайте не будем держать наших людей в осадном положении, а дадим им возможность нормально жить, независимо от степени падения столбика ртути на уличном термометре. Падение жилищно-коммунального хозяйства в пропасть бесхозяйственности прошлых лет надо остановить.

(Выступление на коллегии Госстроя РФ. 15.03.2002)

По большому счету, в чем интерес людей? Интерес людей очень простой и банальный: у них есть жилье, в котором должны быть горячая вода и тепло. Правда, при одном обстоятельстве — за все это нужно платить. Проблема ЖКХ гораздо больше, чем любая реструктуризация РАО ЕЭС, МПС и «Газпрома», вместе взятых. Она охватывает интересы каждого. И с точки зрения запущенности она глубже. Очень много лет назад, на мой взгляд, совершили огромную диверсию, придумав так называемую централизованную систему снабжения теплом и так далее. И все наши города стоят на этих водопроводно-ядерных, опутанных проводами бомбах.

(Газета. 09.10.2001)

Если государством признана некая высшая целесообразность — поддерживать те или иные отрасли путем субсидирования тех или иных трат, то она должна реализовываться открыто, через бюджет. Если такая необходимость действительно есть. Все остальное — то, что в практике называется перекрестным субсидированием, — является мерой заведомо искусственной и направленной против одного из участников этого процесса.

Помните формулу «согласие есть продукт непротивления сторон»? Так вот, перекрестное субсидирование осуществляется без согласия, потому что обязательно какой-то хозяйствующий субъект за то или иное предприятие, ту или иную категорию потребителей будет вынужден платить дополнительные деньги, хотя у того, кто будет раскошеляться, никто не спросил, согласен он с этим или нет. Но есть и вторая беда. Как правило, политического ресурса хватает только на то, чтобы на время сдерживать какой-либо процесс, который идет, следуя природе экономики. Ну, сдержали раз, другой. В третий раз не дали в обиду кого-то, следуя высшей целесообразности. А потом усилия политического ресурса уступают логике экономической целесообразности. То, что мы так оберегали от законов рынка, начинает изнашиваться и умирать, потому что держали под колпаком. Износ теплосетей в коммунальном хозяйстве, в этом монстре, которого так долго боялись тронуть, достигает 75%. Чуть лучше, но тоже тяжелая ситуация сложилась и в электроэнергетике. А если эти отрасли не будут воспроизводиться с точки зрения естественного обмена мощностей, все останется дешевым, но ненадолго. Рассыплется все. Поэтому рано или поздно от такого «бережного» отношения к тому, что важно до такой степени, что реформировать опасно, придется отказываться в силу экономической целесообразности. А когда процесс сдерживания политическими методами идет достаточно долго и вдруг происходит отказ от этого, наступает эффект сжатой пружины. Именно такую картину мы наблюдали в Воронеже. Сразу, одновременно стали действовать несколько новых факторов, и потребитель, на которого все это свалилось, не знает, куда направить свои стопы. Протестует, жалуется. И в общем-то, правильно делает, потому что те, кто раньше

принимал решение до последнего держать все в законсервированном состоянии, должны отвечать за такую линию поведения. Лучше делать все вовремя, чем пытаться спрятаться от проблем.

(Экономика. Июль 2002)

От кочегара до меня в этом поле (реформирования ЖКХ) еще много кто находится. Кроме федерального уровня есть еще и субъекты федерации, и муниципалитеты. И каждый из этих уровней власти по отношению к коммунальному хозяйству имеет или, точнее, должен иметь совершенно четко очерченный круг ответственности.

При этом он должен быть реализован в обязательствах, которые следует отразить в его бюджете. А что происходит? Начнем снизу. Все то, что называется коммунальным хозяйством, сегодня является муниципальной собственностью. Стало быть, в первую очередь вопросы, связанные с состоянием объектов, должны являться предметом заботы и ответственности собственника. Собственник, который организовал свое коммунальное хозяйство, должен понимать, что оно, как и любая хозяйственная структура, должно иметь свой сбалансированный по источникам план доходов и расходов. С точки зрения расходов все понятно: ему все выкатывают требования по оплате мазута, труб, изоляции... А с точки зрения доходов не все понятно. Я сейчас даже не поднимаю вопроса об оплате населением услуг ЖКХ, поскольку из него сделан некий странный жупел, который называется «стопроцентная оплата».

В России стопроцентной оплаты — можно заклинять этими цифрами как угодно — реально не будет никогда! Поскольку наша система социальных гарантий устроена таковым образом, что она и сегодня, и при любых трансформациях будет защищать достаточно значительное число граждан, население, которое не будет платить все 100%. Эта «страшилка» возникает в полемике лишь как некий повод для нежелания рассуждать о чем-то более серьезном.

Что делать? Ответ был внесен правительством в виде законопроекта в Думу. Он звучал следующим образом: сегодня в российском законодательстве существует огромное количество кате-

горий населения, которое пользуется льготами по оплате услуг ЖКХ. Частью этого населения являются дееспособные, работающие граждане, например военнослужащие, по которым общая конструкция всех дальнейших трансформаций должна называться монетизацией льгот. В первую очередь это, еще раз говорю, касается «государевых людей»: они будут получать прибавку к своей заработной плате взамен вот этой непредсказуемой и непонятной.

Это первое. Второе касается граждан, имеющих те или иные льготы — либо в силу заслуг, либо в силу жизненных обстоятельств. Когда я говорю о жизненных обстоятельствах, я имею в виду инвалидов. А когда говорю о заслугах, я имею в виду людей, обличенных соответствующими званиями и так далее. Это тоже две разные категории. Что предложило правительство по поводу этих двух категорий? Разогнать туман и внести в рамках российского законодательства ясность, какой уровень власти отвечает за какую категорию граждан. И при этом обеспечить финансирование. Из федерального и соответственно из бюджета субъектов. По тем категориям, которые закрепляются за соответствующим уровнем власти.

Можно предположить, что федеральное правительство решило все в очередной раз спихнуть на регионы. Ничего подобного. Все, что записано в отношении субъектов, точно повторяет ту конструкцию, которая сегодня есть в законодательстве. Если ветераны труда отнесены к компетенции субъектов, это точно также повторено и в этом законодательстве.

Но это все равно никак не решает главного — коммунальные услуги должны быть качественными. То есть зимой в квартире должно быть теплее, чем на улице. Особенно если ты живешь в Ханты-Мансийске... Это та часть реформы, которую еще предстоит довести до законодательства. Самое главное во всей этой цепочке связано с взаимоотношениями поставщика услуг коммунального хозяйства с потребителем услуг, с конкретными людьми. В сегодняшней ситуации они находятся в высшей степени разнообразия. Если мы посмотрим на мегаполисы — Москву, Петербург, областные центры, — это одна ситуация. Если мы возьмем малые города — это другая ситуация, если поселки — это вообще третья ситуация.

Где-то появились собственники жилья — их доля достаточно значительная. Где-то они даже сумели организовать свои товарищества собственников жилья, так называемые кондоминиумы. Наверное, это слово тоже запретят — уж больно на ругательное похоже... И где-то эти структуры вошли во взаимоотношения с поставщиком услуг, с коммунальными службами — по теплу, по свету, по воде. И эти отношения носят нормально оформленный правовой характер: в случае отклонения от зафиксированного в договоре они могут совершенно спокойно лечь в основание иска в суд или в другие формы выяснения взаимоотношений — юридические, нормальные. В основном такие формы реализуются по городам и там, где есть продвинутые, условно говоря, не только жильцы, но и власти, которые в этом заинтересованы. Там идут новые взаимоотношения между коммунальным хозяйством и населением.

— *Что делать с кредиторкой предприятий ЖКХ?*

— У любой кредиторки, у любого финансового состояния всегда есть два аспекта. С долгами можно что-то делать при условии, что нет стабильного источника их воспроизводства. На сегодняшний день воспроизводство кредиторской задолженности коммунального хозяйства есть неизлеченная болезнь, источниками которой являются непокрытые финансами обязательства всех уровней властей. Это раз. Второе. Обязательства по отношению не только к льготным категориям, но и к дотациям коммунальному хозяйству декларируются властями, но не обеспечиваются бюджетами. И только на последнем месте из всего этого перечня стоят долги населения, неоплата населением этих услуг. Если два первых решить, то источник воспроизводства долгов исчезнет.

— *А что делать с накопленными долгами?*

— Безусловно, можно и нужно будет говорить о реструктуризации той задолженности, которая у коммунального хозяйства есть. Она, конечно, как в любом балансе, пестрая. Но крупных пунктов два. Это долги бюджету, которые существуют по налогам и так далее. И долги «большой энергетике» — за тепло либо за электроэнергию.

Да, можно продумать механизмы реструктуризации того и другого. Я в качестве иллюстрации могу сказать, что, когда принималось решение правительства о реструктуризации задолженности перед бюджетом всех предприятий народного хозяйства — два года назад, это решение в законе проходило, в бюджете. И были выделены четыре особые категории, по которым реструктуризация отличалась от всех остальных, которым были созданы дополнительные условия, каникулярный период, когда предприятия могли на больший срок оттянуть выплату своего долга. Это были угольщики, энергетики, атомщики и коммунальщики. Вот эти четыре категории выделили и сказали: ребята, мы понимаем, у вас состояние в отраслях такое, что не позволяет вам рассчитывать так, как всем... Вы на год освобождаетесь от выплаты долга, со второго года начнете что-то делать. Что вы думаете? Атомщики на 100% вышли на эту схему реструктуризации, и на этой схеме держатся. РАО ЕЭС — 100% всех предприятий вышли на эту схему реструктуризации и держатся на ней. Угольщики — не 100%. Не могу похвастаться за них этой цифрой. Но тем не менее основная масса угольщиков вышла на это соглашение и выдерживает его, понимая, что это нормальная схема урегулирования долгов. Коммунальщики — практически ноль. Почему? Да потому что они не в состоянии даже текущие взаимоотношения выстраивать с тем же самым бюджетом. Результат — воспроизводство долга.

— *Институт экономики города утверждает, что кондоминиум — это самая сложная форма самоуправления, которая не сама по себе работает, а, так скажем, в определенном юридическом и экономическом контексте... Вот, например, «Мосводоканал» меня убеждает, что я выливаю на себя 300–400 литров воды в день. А счетчик показывает 60! От меня ли зависит, как считать мои расходы на жилищно-коммунальные услуги? Я не хочу судиться с «Мосводоканалом» — я хочу нормально жить, а не бороться за жизнь. Но хочу, чтобы вице-премьер Виктор Христенко спросил с «Мосводоканала» и со всех прочих монополистов, куда вылито 300 лишних литров воды.*

— У нас государство молодое, и с точки зрения того, чтобы окончательно стать правовым, еще много времени ему понадобится.

Не меньше потребуется и всем нам, чтобы стать гражданским обществом, в котором те вопросы, которые мы с вами обсуждаем — по поводу ответственности властей и всего прочего, — решались в автоматическом режиме. В любом варианте все, что касается коммунального хозяйства, безусловно, должно быть покрыто определенного рода требованиями, зафиксированными на уровне федерального закона. Я имею в виду то, что касается технологического аудита, прозрачности системы издержек. Это все должно найти отражение в российском законодательстве, здесь вопросов нет. Но в любом варианте это все будет работать только тогда, когда есть, с другой стороны, требования потребителя по отношению к поставщику услуг.

Но это тот этап, к которому мы только подступаем. И подступаем достаточно сложно по одной простой причине. У нас изменения законодательства в том, что касается жилищных взаимоотношений, попытки его трансформировать, повторяются регулярно на протяжении последних примерно 10 лет. И все они разбиваются, как правило, о то, что с одной стороны правильно, но с другой тяжело — это так называемый комплексный подход. А давайте мы перепишем весь этот жилищный кодекс и про все там напишем, и про то, и про это, и так далее. И вот когда идет попытка сделать сразу все и ни в чем себе нельзя отказать, в результате не получается ничего. И происходит попытка совместить несовместимое, учесть невозможное к учету, потом — вот он, плод компромисса... В результате уже никто не узнает, за что боролись, и все это тихо умирает. Поэтому, на мой взгляд, делать тотальный замах еще раз на все у нас просто времени нет. Надо двигаться по цепочке автономных, но системно увязанных решений.

(Газета. 17.02.2003)

Подготовка управленческих кадров

Без хорошо подготовленных, на современном уровне руководителей невозможно эффективно осуществлять преобразования в экономике. Придавая первостепенное значение повышению квалификации директоров и специалистов предприятий, руководство страны приняло в 1997 г. решение — проводить ежегодную подготовку не менее 5 тыс. российских менеджеров.

Это решение нельзя отнести к разряду рядовых в связи с тем, что правительство Российской Федерации проявило готовность вкладывать значительные бюджетные средства в подготовку молодых руководителей независимо от формы собственности, размера и отраслевой принадлежности предприятий.

Обращение руководства нашей страны за поддержкой этой инициативы к лидерам ведущих стран мира получило практически единогласную поддержку. За рубежом намеченная программа подготовки управленческих кадров получила название «президентская программа».

В целях реализации этой программы были сформированы Комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства и ее отделения в 80 регионах страны. В кратчайшие сроки была подготовлена основная нормативная база по реализации программы, и уже в конце 1997 — начале 1998 г. на зарубежную стажировку были направлены первые «пилотные» группы руководителей.

Успешная реализация этой Программы зависела в первую очередь от ее поддержки в регионах страны, от поддержки губернаторов и вице-губернаторов, возглавивших работу региональных отделений Комиссии. Такая поддержка была получена, поскольку Программа была направлена на решение первоочередных задач на местах. Особенно важно, что задачи отбора контингента на обучение и его дальнейшее использование были возложены на сами регионы с учетом региональных и отраслевых потребностей. Комиссия при этом формирует стратегию реали-

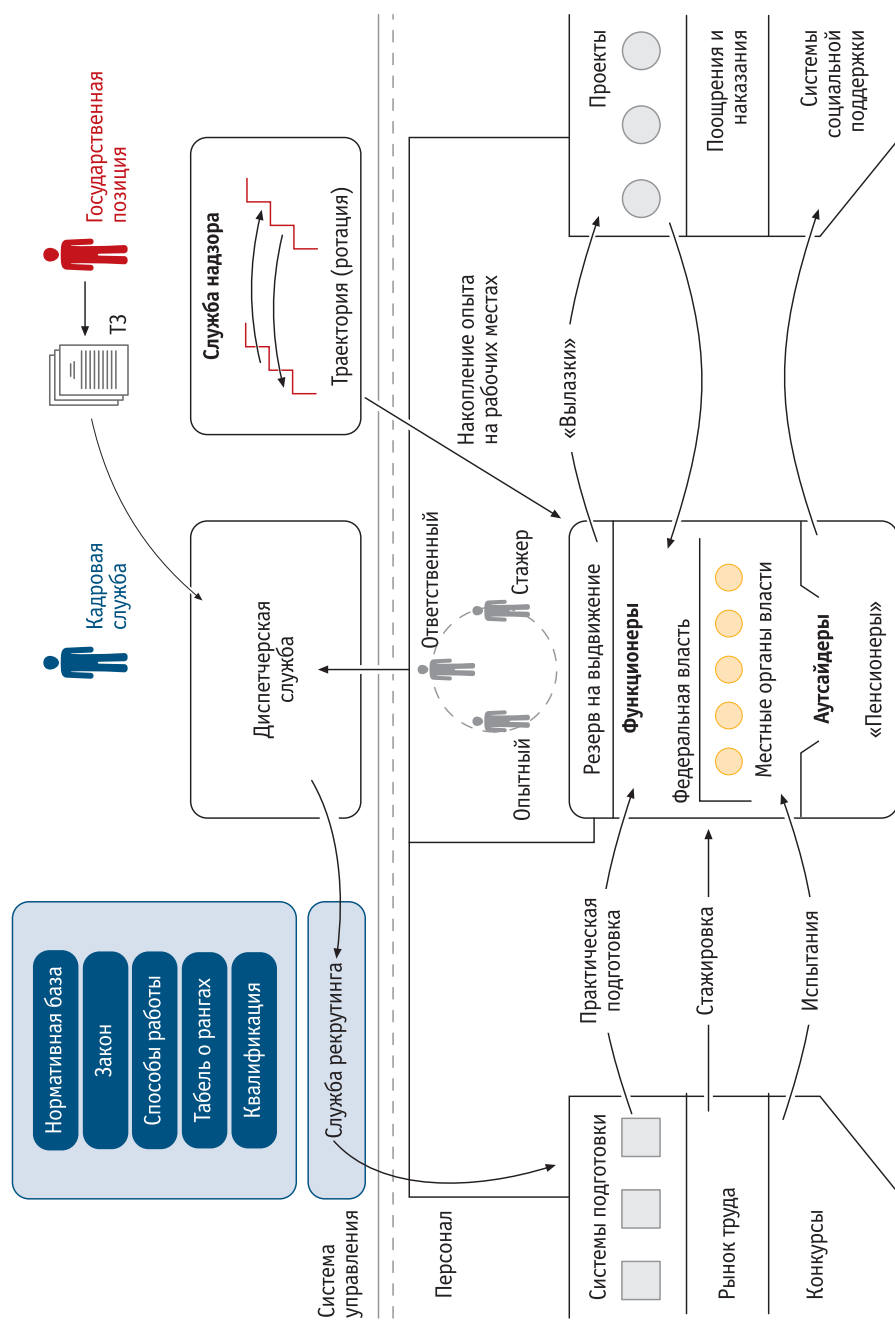


Рис. 18. Подготовка управленцев и административная реформа

зации Программы и выполняет организационные, методологические и контрольные функции.

Можно с удовлетворением отметить, что за прошедшие годы удалось создать практически во всех субъектах Российской Федерации действенную инфраструктуру региональных отделений Комиссии, в которых работает почти 1500 единомышленников. Хотя слово «работают», наверно, не совсем здесь уместно — они живут вместе с Программой, они знают все проблемы выпускников, они по-хозяйски и всегда аргументированно отстаивают кандидатуру каждого участника при направлении на подготовку в вузы или зарубежную практику.

Я полагаю, что только уверенностью в причастности к очень важному для страны делу и осязаемостью его результатов можно объяснить тот факт, что большая часть сотрудников региональных отделений Комиссии, несмотря на все политические изменения, на протяжении всех пяти лет остается с нами. И именно благодаря их работе за прошедшие пять лет на подготовку в области менеджмента, маркетинга и финансов было направлено более 26 тыс. молодых руководителей.

Программа успешно решает следующие основные задачи:

1. Обеспечение подготовки менеджеров нового типа для реального сектора экономики, способных эффективно работать в рыночных условиях. Около 96% выпускников и 80% руководителей предприятий, направлявших своих работников на подготовку, отмечают полезность и, что более важно, применимость приобретенных знаний и навыков.
2. Содействие процессам реформирования российских предприятий, развитию предпринимательства. Более 65% выпускников реально осуществляют разработанные в ходе обучения и стажировки проекты изменений на уровне предприятия или отдельных подразделений. Большая часть реализуемых проектов направлена на повышение производительности, снижение издержек производства, улучшение результатов финансово-экономической деятельности.
3. Создание условий для установления и развития международной кооперации. Статистические данные мною приводились ранее.

4. Содействие в профессиональном и карьерном росте молодых руководителей: 25% специалистов отмечается должностной рост, а 40% участников подтверждается существенное повышение заработной платы. Более 40% прошедших подготовку получили предложения о работе от российских и зарубежных компаний, а 10% выпускников были приглашены для работы в органах исполнительной власти различного уровня.
5. Развитие предпринимательства и малого бизнеса. Более 30% предприятий, участвующих в Программе, относятся к категории малых. Кроме того, 8% выпускников сразу по завершении обучения создали собственные компании.

(Всероссийская конференция. 05.11.2002)

Интеграция на пространстве СНГ

Подходы к интеграции

— Как будет выглядеть Концепция общего экономического пространства Россия — ЕС?

— Концепция будет представлена в ноябре на саммите Россия — Европейский союз. Сейчас завершается аналитическая работа в разных секторах. С одной стороны, работа шла по сферам регулирования. Как пример — таможенные правила. Что означает унификация, гармонизация этих правил, какие последствия это будет иметь для России и ЕС? И секторальная, отраслевая нарезка — металлургия, сельское хозяйство, автомобилестроение, авиастроение и так далее — какие последствия для этих секторов могут быть при унификации правил регулирования и при либерализации торговых взаимоотношений. Вот такие исследования мы и Европейский союз заказывали экспертам и имеем сегодня их отчеты. Если говорить в целом, то общая оценка экспертов по этим отчетам положительная — она говорит о том, что гармонизация правил регулирования и либерализации дает позитивный эффект для российской экономики. Это является такой подосновой для выработки концепции. Хотя сама концепция предполагает наличие в ней достаточно четко фиксированных целей — что, зачем, для чего — форм реализации, способов достижения этих целей и соответственно контрольных точек, контрольных достижений, определенного рода графика, по которому можно будет судить: туда идем — не туда, добились ли чего хотели. При этом параллельно мы, может быть, даже чуть глубже ныряем и в такой глобальный сектор, как энергетика. К ноябрьскому саммиту мы предложим вместе с нашими партнерами по ЕС идею построения продвинутой интеграции, продвинутого энергетического пространства между Европейским союзом и Россией. Может быть, даже чуть более продвинутого, чем по общеевропейскому экономическому пространству.

Энергетика в широком смысле слова всегда, везде, во всех странах требовала и требует специальных норм для регулиро-

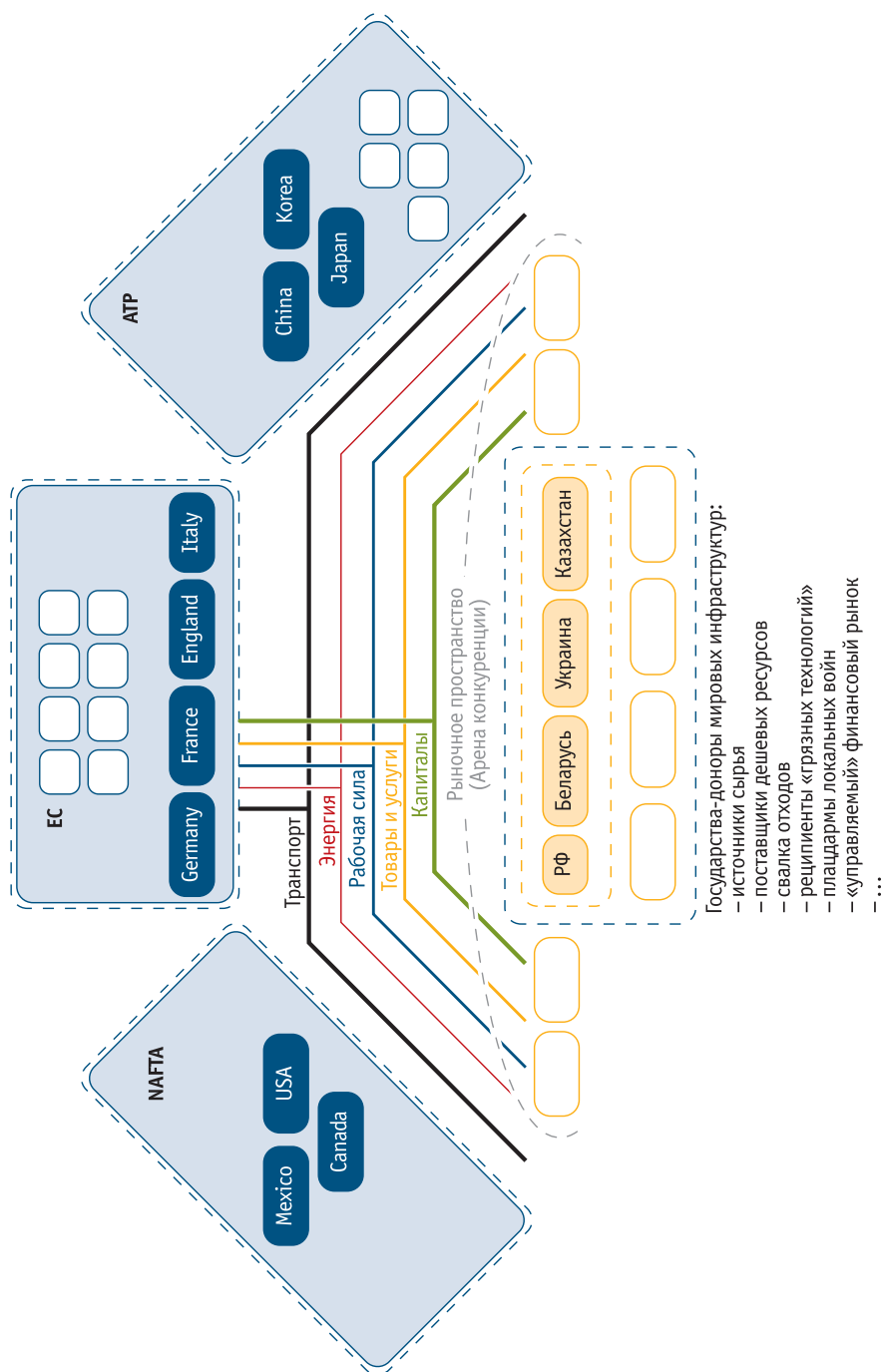


Рис. 19. Мировые экономические регионы и инфраструктура

вания. К примеру, у нас горохом или металлом торговать можно на основании Гражданского кодекса, а для одной только электроэнергетики понадобилась целая пачка законов, чтобы как-то оформить правовую основу деятельности. И всегда столь значимая тема, как энергетика, будет формироваться специальным правом, специальным законодательством.

— *Вы всегда подчеркиваете, что у России и ЕС строится общее экономическое пространство, а в «четверке» Россия, Белоруссия, Казахстан, Украина — единое. Дело не только в терминологии?*

— Единое экономическое пространство, которое строится сегодня «четверкой», предполагает выделение в наднациональное регулирование достаточно существенных элементов для экономики. В первую очередь, все, что связано с таможенной политикой, а стало быть, и с таможенными тарифами, и таможенными правилами и процедурами, и с таможенными структурами, а с другой стороны, как минимум связывание наднациональным образом политики и условий внутренней конкуренции. Я имею в виду политику субсидий, тарифную политику, техническое регулирование и так далее. Это предполагает наднациональный уровень и означает в этой части для каждой из стран утрату суверенитета и передачу его в наднациональное управление. Общее пространство, которое мы проектируем с Европейским союзом, такую утрату суверенитета не предполагает. Оно предполагает координацию и гармонизацию законодательных основ, но оставляет право управления каждой из сторон. Вот, собственно говоря, принципиальная разница. Поэтому и глубина интеграции разная.

— *Интеграция в рамках «четверки» в конечном счете придет к некому подобию Евросоюза?*

— Ответ достаточно простой. Для деятельности «четверки» в качестве оснований были, есть и останутся две вещи. Во-первых — собственный опыт, поскольку каждая из стран «четверки» представляет разные интеграционные типы: Россия и Белоруссия — союзное государство, Россия, Белоруссия и Казахстан — представители ЕврАзЭС, Россия и Украина или Белоруссия и Украина или Казах-

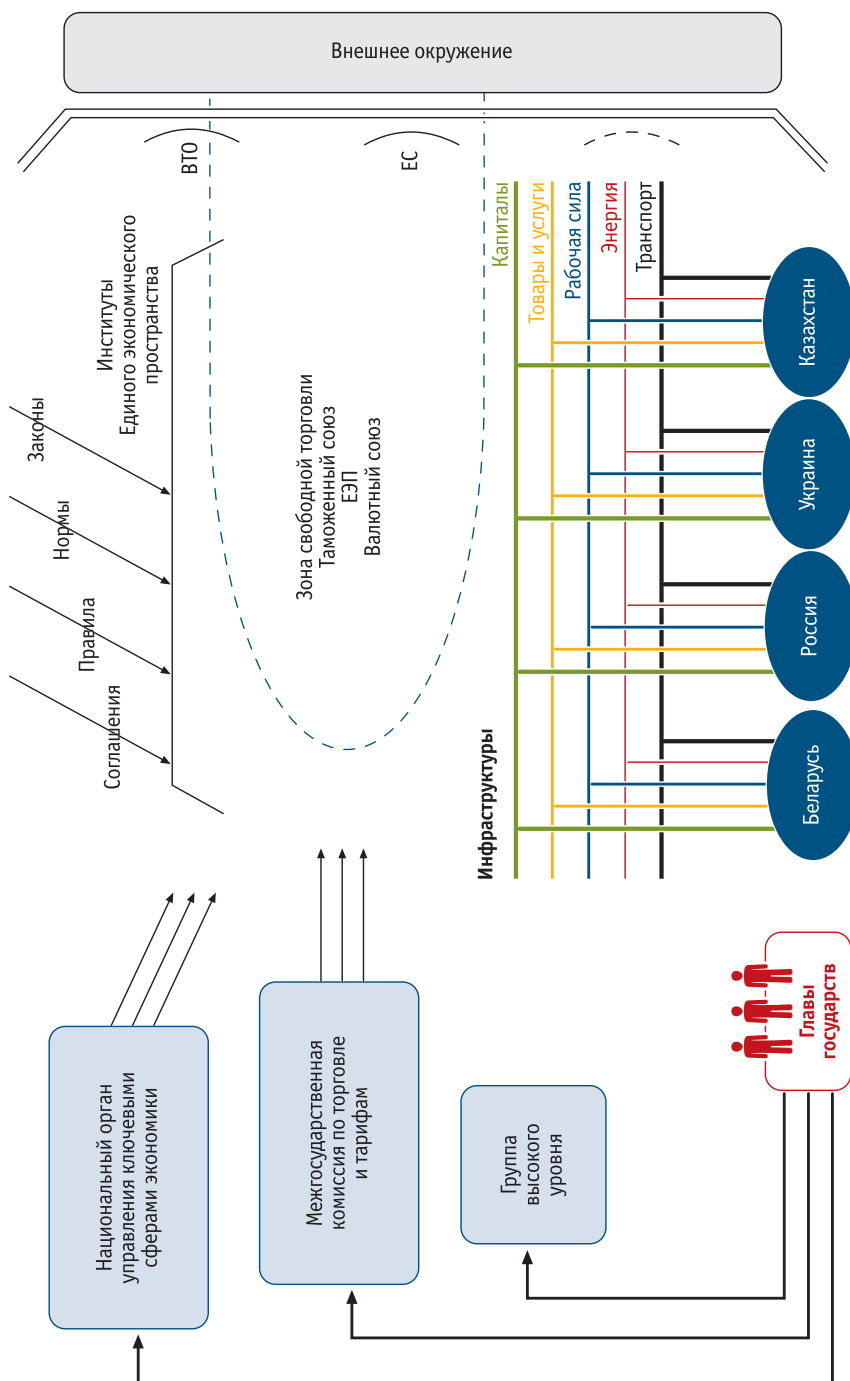


Рис. 20. Складывание организации региональной интеграции

стан и Украина — СНГ, то есть собственный 10-летний опыт интеграционных процессов, который очень ценен и который говорит по крайней мере о том, что никакой политической доминанты над экономическим прагматизмом быть уже не может. Во-вторых, это, безусловно, опыт Европейского союза, поскольку ЕС — это реально единственное действующее единое экономическое пространство с плюсом, я бы сказал. Плюсом этого единого пространства является валютный союз или еврозона, которая, правда, не покрывает всю площадку ЕС. Два этих элемента составляют одно единое в логике «четверки» по интеграции.

— На это уйдут десятилетия?

— Во-первых, нельзя сопоставлять опыт ЕС и наш сегодняшний опыт. Поскольку Европейский союз строился в отсутствие какого бы то ни было опыта, то нам повторять 40-летний период становления ЕС никакой пользы нет, мы можем сделать это гораздо быстрее. А с другой стороны, есть наш собственный опыт и уже существующие некие интеграционные формы — мы достаточно серьезный этап в этом смысле прошли. Наше понимание сводится к тому, что мы теперь можем действовать не последовательно по каждой из свобод (свободы движения товаров и услуг, капиталов и рабочей силы — цели «четверки». — Прим. РИА «Новости»), тихонечко друг за другом, а параллельно. Я считаю, что только в этом вообще может быть какое-то успешное движение. Любая попытка выстроить последовательный график не приведет никуда, кроме как назад. В принципе я думаю, что запуск этих процессов и их реализация в том объеме, который на сегодняшний день представляется, могут занять период до 2008–2010 гг.

— В сентябре главы четырех государств планируют подписать Соглашение о формировании единого экономического пространства. Его проект уже подготовлен?

— Сформированы Концепция единого экономического пространства, комплекс мер по ее реализации. Соглашение — достаточно простой документ, он должен покрыть и концепцию и комплекс мер. Комплекс мер — технический документ, который не просто

увязывает некую этапность и не просто движение по четырем свободам, а предусматривает систему соглашений, на которые надо в определенном графике выходить, которые носят правовой характер и которые потребуют ратификации. Вот там пойдет уже юридическая, техническая работа по каждому из них. Таких соглашений для выхода на единое пространство будет несколько десятков.

Поэтому тот документ, который построит эту работу, будет носить такой рамочный характер.

(Интервью РИА «Новости». 01.07.03)

Преимущества нереализованного потенциала в сотрудничестве с Казахстаном

Развитие приграничного и межрегионального сотрудничества между Россией и Казахстаном определяется не в последнюю очередь значительной протяженностью российско-казахстанской сухопутной границы — 6,5 тыс. км. Общую границу с Россией имеет половина областей Республики Казахстан, с которой, в свою очередь, граничат 12 субъектов РФ.

Приграничное сотрудничество мы рассматриваем как одно из приоритетных направлений расширения взаимодействия России и Казахстана. Для этого у нас уже создана хорошая правовая основа, которая включает в себя двусторонние и многосторонние соглашения. Между субъектами РФ и областями Казахстана, а также городами обоих государств на сегодняшний день подписано 116 соглашений по различным направлениям экономического и гуманитарного сотрудничества.

Именно в сфере экономических взаимоотношений России и Казахстана наиболее отчетливо видны наши уже работающие «активы», и проблемные «пассивы», и издержки. Кроме достижений обозначился целый ряд проблем в транспортной и тарифной областях, мерах технического регулирования, торговле, таможенном и пограничном регулировании и так далее.

Возможности разрешения проблем, возникающих на приграничных территориях, весьма ограничены. Попытки найти на них

ответы внутри самих механизмов и институтов приграничного сотрудничества тщетны. Необходимо подняться на уровень выше и поискать ответы в рамках торгово-экономического сотрудничества РФ и Республики Казахстан на межстрановом уровне.

Удельный вес Республики Казахстан в общем объеме российской внешней торговли в последние годы не превышал 3–4% при общем товарообороте России со странами СНГ 18%. На долю России, в свою очередь, приходится около трети общего объема внешней торговли Казахстана. По ряду товарных позиций казахстанский рынок является важнейшим для российских как экспортеров, так и импортеров.

Казахстанский рынок является основным внешним рынком для российских производителей пищевой продукции, средств железнодорожного транспорта, автомобилей, взрывчатых веществ и так далее. В свою очередь из Казахстана поступает около 1/4 импортируемых Россией руд, свыше половины минерального топлива, около 50% химических соединений, металлов и другого.

Но, к сожалению, приходится констатировать, что в 2002 г. объем товарооборота между нашими странами в стоимостном выражении сократился на 9,4% по сравнению с 2001 г. и составил 4,3 млрд долл. При этом российский экспорт снизился на 13,2% и составил 2,4 млрд долл., а импорт казахстанских товаров — на 4% (1,9 млрд долл.).

Важно совместными усилиями не допустить превращения этого факта в тенденцию. Для этого нужно эту тенденцию понять и попытаться выработать комплекс мер своеобразного иммунитета.

Прежде всего это было предопределено снижением цен на энергоносители и ряд других сырьевых товаров, сезонными и конъюнктурными колебаниями.

В результате даже фактическое увеличение ввоза из России некоторых товаров не перекрыло их снижения в стоимостном выражении. Так, кокса и полукокса было ввезено в Казахстан в физическом объеме на 7,5% больше, чем в первом полугодии 2001 г., а в стоимостном выражении — на 16% меньше. Нефти и газового конденсата в физическом объеме ввезено

на 38% больше, а по стоимости — на 5% меньше. Аналогичное положение и по многим другим позициям. К тому же в начале этого года поставки минерального сырья выросли, но это не более чем последствия суровой зимы.

Ценовые аргументы выглядят убедительно на первый взгляд. Вместе с тем при расширении временного горизонта за пределы одного года, например до 3–5 лет, становится ясно, что колебания цен, равно как и сезонные колебания, нивелируются и не оказывают решающего влияния на состояние торговых отношений.

Во-вторых, рост собственного производства в секторах экономики наших стран активизировал процесс импортозамещения во взаимной торговле.

Третьей причиной стали особенности применения мер косвенного налогообложения НДС в России и акцизов в Казахстане, которые создают серьезные барьеры. Мы, с одной стороны, пытаемся выровнять таможенные тарифы для наших стран, но одновременно вводим нетарифные, налоговые, технические меры в двухстороннюю торговлю.

Можно было бы продолжить перечень этих факторов. Но, к сожалению, реализация всех этих мер способствует ужесточению конкуренции, освобождая место для товаров из третьих стран. В частности, при сокращении импорта легковых автомобилей из России почти в 1,5 раза их импорт из Японии увеличился в 1,5 раза, из Чехии — в 4,5 раза. Такая же картина наблюдается и при поставках других товаров промышленного назначения, в том числе машин и оборудования, строительных конструкций.

С позиции понимания интеграционных процессов можно вернуться и взглянуть на обозначенные проблемы приграничного сотрудничества. Нужна замена административных мер и барьеров экономическими механизмами и совсем другая логика регулирования. В основу должны быть положены эффективность деятельности, снижение издержек, реальная отдача от инвестиций, возможность конкурировать на внешних для единого экономического пространства рынках.

Примерами же сотрудничества могут стать Кузбасс, Экибастуз, общее обустройство энергетического рынка, образование еди-

ного топливно-энергетического баланса, зерно, принятие единой тарифной политики, а также политики в области технического регулирования и так далее.

Решая отдельные вопросы приграничного сотрудничества, надо все время помнить о перспективах. Итогом станет качественно другой рост национальных экономик наших стран и уровень жизни.

(Экономика России: XXI век. № 12)

Здесь стоит упомянуть не только модную ныне модель глобализации, но и модели региональной и межрегиональной интеграции, смягчающие многие негативные аспекты первой модели. Для России перспективность данного подхода стала уже несомненной. В рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества на постсоветском пространстве (которое в свою очередь также можно рассматривать как один из первых опытов глобализации) происходит углубление связей на рыночной основе с вовлечением частного финансово-промышленного и банковского капиталов. При этом в фокусе сотрудничества естественным образом оказываются вопросы энергетики. Они в одинаковой степени важны для всех партнеров. Потому что независимо от того, связано это с транспортировкой нефти и газа или же с проблемами водопользования и гидроэнергетики, речь идет о базовых инфраструктурах, которые в целом можно смело назвать инфраструктурой жизни, — жизни совместной на пространстве, имеющем геостратегическое значение.

Отсюда столь важное значение мы обоснованно придаем обеспечению общей стабильности в регионе. Интересы экономики требуют минимизации внеэкономических рисков. Большую роль в этом играют межгосударственные структуры, обеспечивающие постоянный контакт, нацеленный на достижение взаимопонимания по всем аспектам, связанным с жизнью наших стран. Мы руководствуемся принципом, который исключает шаблонный подход к оценке партнера. Существующее равновесие во многом поддерживается благодаря уважению своеобразия каждого из уча-

ствующих в диалоге. Иной подход вряд ли ускорит интеграцию, скорее произойдет обратное.

Подводя итог, я бы хотел особо отметить, что, выдвигая на первый план вопросы энергетики, мы отнюдь не умаляем значимости остальных сфер сотрудничества. И в сфере транспорта, и в промышленности мы также чувствуем энергию жизни, которая так необходима всем участникам нашего саммита.

(Выступление на экономическом форуме в Алма-Ате. 12.04.2002)

Суть нынешней линии России в отношении стран СНГ — это энергичное двустороннее сотрудничество на основе прагматизма и взаимного учета интересов.

Многостороннее взаимодействие при этом мы наращиваем именно в тех сферах, которые получают поддержку участников. На основе такого подхода продвинутые формы сотрудничества развиваем преимущественно с теми из партнеров, кто проявляет реальную заинтересованность в более тесной интеграции.

При этом идет планомерное строительство российско-белорусского союзного государства. Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан объединились в Евразийское экономическое сообщество, главная цель которого — завершить формирование полноценного Таможенного союза и в конечном итоге создать единое экономическое пространство. В этой связи часто возникает вопрос о том, не противоречит ли сотрудничество в формате СНГ существованию разных региональных объединений — ЕврАзЭС, ДКБ, ГУУАМ и так далее.

По нашему мнению, это вполне вписывается в модель разносторонней многоуровневой интеграции на постсоветском пространстве. Главное, что следовало бы подчеркнуть, — такое сотрудничество, не важно в каком формате оно протекает, не должно идти и не идет вразрез с общими целями и интересами Содружества в целом.

На пользу общих интересов может работать, работает и, безусловно, должно работать то уникальное геостратегическое положение, в котором находится СНГ: через пространство Содруже-

ства проходят наиболее перспективные международные транспортные, энергетические коридоры, и расширение этой сети обеспечивает нормальное функционирование как имеющихся, так и планируемых линий трубопроводов, линий электропередач, транспортных коммуникаций. Это то преимущество, которое должно укрепить позиции не только России, но и всего Содружества в мировой экономике. Здесь чрезвычайно важно, чтобы эти преимущества не были подвергнуты политической конъюнктуре, которая в общем, как погода в Москве, достаточно переменчива, а базировались на жесткой логике экономических расчетов, на прагматизме. Только тогда это позволит избежать подчас и неоправданной конкуренции или возникновения противоречий как на двустороннем уровне, так и между различного рода многосторонними форматами сотрудничества на пространстве СНГ.

— Какими же, по вашему мнению, будут СНГ и ЕврАзЭС? Зачем вообще было открывать две аналогичные организации?

— Я в значительной степени постарался ответить на этот вопрос, но хочу еще раз привлечь Ваше внимание к одной, мне кажется, важной мысли: развитие интеграции на региональном, субрегиональном уровне, в частности по линии СНГ, ЕврАзЭС и других организаций, позволяет должным образом реализовать те преимущества процесса глобализации, которые ему сопутствуют, и устранить при этом те негативные последствия, прежде всего в социально-экономической сфере, которые его сопровождают.

— Несмотря на свои заявления, президент Молдовы, похоже, не намерен ни выводить страну из ГУУАМ, ни вступать в ЕврАзЭС. Какова политика России в вопросе расширения ЕврАзЭС?

— Россия, безусловно, заинтересована в том, чтобы продвинутые формы многостороннего сотрудничества могли охватывать и новых участников. При этом открытая для всех государств, разделяющих цели, задачи и принципы ЕврАзЭС, формула означает, что эти страны будут должны принять на себя обязательства участвовать в его деятельности, в данном случае деятельности ЕврАзЭС, либо как полноправные члены, либо как наблюдатели. При

этом, возможно, переход от стадии наблюдателя к статусу полноправного члена требует переходного периода именно с тем, чтобы гармонизировать свои многие внутренние положения, в частности характер экономического законодательства, с тем уровнем, который достигнут в многостороннем формате по ЕврАзЭС. В частности, ЕврАзЭС в экономической плоскости — организация наиболее продвинутая, которая на сегодняшний день решила вопросы беспошлинной торговли внутри своих стран, в значительной степени решила вопросы по свободному продвижению товаров, а стало быть, продвинулась достаточно хорошо в гармонизации своего законодательства в этой области. Соответственно присоединение к ЕврАзЭС требует аналогичных процедур от любой другой державы. Тем не менее ясно, что принятие какой-либо страной решения об участии в той или иной международной организации — суверенное право каждого государства.

(Евразия. Октябрь 2001)

Отношение России к СНГ особое. Для россиян это вопрос сохранения и возобновления тех связей, которые складывались на протяжении десятилетий в экономике, культуре, образовании, семейных и межличностных отношениях (армейские друзья, коллеги по работе...). Сегодня изменилось многое. Но за десять лет стали очевидными некие фундаментальные принципы содружества, в какой бы оболочке и аббревиатуре оно ни существовало: это взаимоувязанность и взаимозависимость элементов ранее сложившихся хозяйственно-экономических циклов. Она может быть ослаблена или нарушена, но она не перестала существовать. И это единое информационное пространство, где ключевое значение имеет один из языков Содружества. Собственно говоря, этого вполне достаточно для того, чтобы выстраивать политико-правовые общности, поскольку экономический интерес и язык как средство информационного обмена — это вещи неотменяемые. Другой вопрос, насколько равномерно это общее пространство. В течение первого десятилетия скорости самостоятельного движения были разными. Кто-то вышел вперед. Для Содружества

важно, чтобы не было только одного центра притяжения и опережения. Задача — сделать Содружество объединением равных по ключевым критериям, чтобы экономическое пространство было единым, с едиными правилами игры для активных экономических сил, чтобы язык, а точнее, двуязычие стало нормой и тем самым основой для гуманизации жизни людей в СНГ. Поэтому когда мы говорим о роли русского языка, мы имеем в виду не только вопрос защиты интересов русского населения, но и защиту интересов всего Содружества как единого целого.

(Выступление по поводу 10-летия СНГ. 15.03.2002)

Наша «группа высокого уровня» работает довольно интенсивно. Президенты стран «четверки» решили двигаться к формированию единого экономического пространства, живущего по единым правилам и законам. Но сегодня на этом пространстве действует изрядное число барьеров, которые мы сами же и продуцируем, причем абсолютно легитимно. А потом предъявляем друг другу претензии: мол, нехорошо, что вы по нашей оцинковке ударили или пиво наше притормозили. Тогда президенты дают поручение: не надо обижать соседей.

Мы устраняем все препоны в отношении соседского пива. Но решили с пивом — возникла «молочная» проблема. И так постоянно. Потому что национальный бизнес сетует на конкуренцию со стороны соседей и требует защиты. Причина в разных режимах регулирования экономики в наших странах. Вот и создаем единое пространство, завершаем создание концепции. Более того, на последнем заседании группы в Минске Россия презентовала не просто текст концепции, а механизм по ее реализации. Для этого потребуются принять около 50 межгосударственных соглашений. Это задача не на один год.

(Российская газета. 15.07.2003)

Единое экономическое пространство: политические амбиции или экономическая целесообразность?

Жесткая конкуренция является нормой в современном мире. Лучшей иллюстрацией этому служит развитие событий в последние годы. Страны с высокоразвитой экономикой оттесняют там, где могут, менее развитых конкурентов с перспективных мировых рынков, оставляя им для работы низкотехнологичные ниши и сектора с низкой добавленной стоимостью. Именно такова сегодня мировая экономика, к интеграции в которую стремятся страны СНГ. В такой «агрессивной» среде наиболее быстрым способом вхождения в глобальную экономику может стать полное в ней растворение, «без осадка». Альтернатива же более трудоемка и сложна — интегрироваться с позиции если не равного, то, по крайней мере, сильного. С тем, что высокая конкурентоспособность страны должна быть важнейшей целью государства, согласны, я думаю, практически все влиятельные политические силы как у нас в России, так и в любой стране на пространстве СНГ. Теперь мы должны добиться, чтобы эта цель реализовывалась по возможности последовательно и эффективно. От этого напрямую будут зависеть ситуация в экономиках наших стран, их вес на мировом рынке и в международных делах в целом.

В третьем тысячелетии успех экономического развития любого государства предопределяется его способностью максимально задействовать и внутренние, и во все большей степени внешние источники роста. Россия, так же как и ряд ее партнеров по СНГ, в последние годы пользовалась благоприятной для нас конъюнктурой на мировых рынках энергоносителей, ускорив за счет этого темпы экономического роста. Однако все понимают, что потенциал этого ресурса ограничен и сопряжен с большими рисками. Опирайтесь на него в стратегии экономического роста нельзя.

Конкурентоспособность же несырьевых товаров и услуг, производимых на «постсоветском пространстве», на мировых рынках пока невысока. В такой ситуации могут быть различные варианты позиционирования экономики. Один состоит в том, чтобы, сохраняя или даже усиливая защищенность национального рынка от внешней конкуренции, стимулировать внутренние инвести-

ции в основной капитал, реструктурировать, таким образом, производство и насытить внутренний рынок продукцией, которая, по мере возрастания конкурентоспособности, начнет находить сбыт и за границей. Серьезным недостатком этой модели является наличие целого ряда почти риторических вопросов: хватит ли капиталов, готовых «работать» на таком закрытом рынке? Как поведет себя внутренний спрос? Насколько возможно ликвидировать технологическое отставание в важнейших отраслях в таких условиях? И так далее.

Альтернативный вариант возможной политики связан с быстрой либерализацией и «раскрытием» рынка. В таких условиях отечественные производители товаров и услуг могут лишь надеяться, что хоть кто-то из них выдержит возросшую конкуренцию, сохранит контроль над своим бизнесом и сможет торговать со всем миром. Да и на внешних рынках, как неоднократно приходилось убеждаться, нас никто не ждет, порой даже с сырьем. Мне трудно представить, чтобы какие-либо национальные промышленные и деловые круги могли сознательно поддержать такое развитие событий. Этот сценарий связан также с угрозой негативных социальных последствий, которые проявятся в переходный период приспособления экономики к новым условиям жесткой конкуренции.

Практика жизни показывает, что важным инструментом повышения конкурентоспособности стали процессы укрупнения и интеграции. В контексте глобализации региональная и субрегиональная интеграция становится доминирующей тенденцией на всех уровнях: от корпоративного до странового. Правда, динамика процессов на этих уровнях значительно различается. В ЕС, например, они идут уже более 40 лет и ускорились лишь в последнее десятилетие, дойдя до определенного качественного рубежа. Ведь больше 40 лет назад в Европе создали Объединение угля и стали, потом появился Общий рынок и только потом сегодняшний Европейский союз.

Пространство СНГ — это сфера наших стратегических интересов. Для государств Содружества Россия в свою очередь является зоной их национальных интересов. Общая заинтересованность

в экономическом прогрессе на всем пространстве СНГ — естественное явление, потому что взаимозависимость нашего развития очевидна. Та же самая инфраструктура исходно создавалась как единая. Для большой номенклатуры товаров рынки соседей были и остаются практически единственным рынком потребления. Притом что курс на взаимное экономическое сближение является официальной политикой как России, так и государств СНГ, его осуществление столкнулось с рядом объективных трудностей. Прежде всего не до конца преодолены последствия тяжелого системного кризиса, вызванного искусственным разрывом сформировавшихся в советский период хозяйственных связей на фоне трудностей переходного периода к рыночной экономике.

В этих условиях совместные усилия государств СНГ по формированию общего пространства на новой основе хотя и начались практически сразу после восстановления их государственной независимости, однако носили зачастую экстенсивный характер. В результате накопленное количество перекрестных договоренностей не перешло в качество экономического взаимодействия. Изначально в документах, подписанных в 1993–1994 гг., прежде всего в Договоре о создании Экономического союза, предполагалось, что СНГ будет развиваться по «линейному» сценарию регионального интеграционного объединения: зона свободной торговли, затем таможенный союз, после него экономический и валютный союз. Понимая невозможность создания на текущем этапе общего таможенного пространства в рамках всех стран СНГ, в 1995 г. было принято решение о создании Таможенного союза пяти государств Содружества, на базе которого в конце 2000 г. было сформировано Евразийское экономическое сообщество. Правильность решения о создании «таможенной пятерки» подтверждается более высокими по сравнению с другими странами СНГ темпами развития взаимной торговли.

Зачастую звучит критика и неудовлетворенность развитием экономического взаимодействия в рамках СНГ, да и в ЕврАзЭС. Все более отчетливо видны наши неработающие «активы», проблемные «пассивы» и издержки. Но то, что мы движемся по пути интеграции, — совершенно очевидно. Это и есть один из важней-

ших «активов» этих двух организаций. Они не позволили центробежным силам окончательно растащить нас в стороны и сохранили видение интеграционной перспективы.

Преобладающая часть российского товарооборота со странами СНГ приходится в основном на Белоруссию, Украину, Казахстан. На эту «четверку» приходится 94% ВВП и 88% товарооборота всех стран СНГ. Она может выступить локомотивом интеграционных процессов на достаточно серьезную перспективу.

Коридор возможностей

Говоря о тенденциях нашего взаимного товарооборота, можно констатировать, что мы вошли в некий коридор возможностей. Этот коридор объективно ограничен, с одной стороны, степенью развития каждой из отдельно взятых наших экономик, а с другой — степенью реальной, работающей интегрированности наших экономик. У такого коридора может быть лишь две перспективы.

Первая — замыкание в рамках национальных границ, создание барьеров для движения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, убыточное импортозамещение. Могу прогнозировать, что в этих условиях объем товарооборота будет находиться в существующих пределах, демонстрируя некоторые всплески в связи с благоприятной ценовой конъюнктурой, но постепенно двигаясь к своей нижней границе. Реализуя все эти меры, мы ужесточаем конкуренцию друг с другом и освобождаем место товарам из третьих стран. При этом проблемы на рынке услуг и капиталов будут заставлять нас искать инвесторов в третьих странах и обходные маршруты транспортировки. Вторая перспектива — минимизация, а в дальнейшем — устранение трансграничных издержек движения товаров, услуг, капиталов, чтобы конкурировать потенциалом общего интегрированного пространства. Если говорить о реализации именно этой цели, необходимо сделать так, чтобы для развития дальнейшего интеграционного процесса не стало препятствием присоединение к ВТО. Для этого абсолютно важно наличие согласованных и максимально сближенных по чувствительным параметрам позиций наших государств при вступле-

нии в эту организацию. Различие в сроках вступления при этом не является определяющим.

Планы «четверки» относительно интеграции не противоречат нормам ВТО. Во-первых, все региональные экономические объединения, существующие сегодня в мире, действуют строго в рамках ВТО. Правила ВТО четко регламентируют право стран создавать региональные блоки (зоны свободной торговли, таможенные союзы) и проводить согласованную внешнеторговую политику в рамках таких блоков.

Во-вторых, смысл ВТО — установить единые «правила игры» для всех стран-участниц. А смысл региональных блоков в том, чтобы исходя из этих правил эффективно решать практические вопросы торгово-экономических отношений между странами-соседами.

В-третьих, в рамках «четверки» создается реальная возможность согласовать действия стран-участниц по отношению к ВТО и тем самым существенно упростить решение проблем, связанных с присоединением к этой организации.

Формируя единое экономическое пространство внутри «четверки», мы исходим из того, что существующая зона свободной торговли для нас тесна. Мы уже находимся в той ситуации, когда темпы роста товарооборота между нашими странами ниже темпа роста наших рынков. Мы должны консолидировать наш потенциал, гармонизировать нормы экономического оборота в сфере товаров, услуг, инвестиций, сформировать реальный экономический союз. Расширить коридор наших возможностей мы можем, сделав шаг к созданию единого экономического пространства (ЕЭП), которое повысит конкурентный потенциал экономик наших стран в торговле с третьими странами. Надо понимать, что это требует создания наднациональных структур в области регулирования и принятия соответствующих решений по ряду направлений экономической политики. Мы должны сделать это осознанно. Мировой опыт показывает, что без этого невозможно достичь того уровня интеграции, к которому мы стремимся.

Пути упрощенных решений

При этом важно не повторить определенных ошибок прошлого, не пойти по пути «упрощенных» решений, нивелирующих эффект интеграции. Например, говорят: давайте вырвем одну позицию, пусть даже очень важную, например транспортные тарифы, унифицируем, и все будет хорошо. Не будет. Радость просуществует короткое время и затем под тяжестью различий в конкурентной, таможенной, тарифной и так далее политике рухнет, откатившись на еще более тяжелые позиции, чем до унификации. Давайте двигаться от одной формы интеграции к другой, сначала полноценная зона свободной торговли, а потом... ничего потом не будет. Мы все это проходили. Помимо единого пространства товаров необходимо создать его для капиталов, услуг и рабочей силы. Сегодня на этом пространстве действует изрядное число барьеров. И мы эти барьеры продуцируем с высокой степенью изощренности. И делаем это абсолютно легитимно, каждый защищая свой отечественный бизнес.

Двигаться можно только параллельно, создавая условия для реализации всех четырех свобод, выстраивая, таким образом, единое экономическое пространство. Это другая логика регулирования. В основе — эффективность, снижение издержек, реальная отдача от инвестиций, возможность конкурировать на внешних (для единого экономического пространства) рынках. Итог — перспектива качественно другого роста национальных экономик, уровня жизни.

Сейчас в рамках группы высокого уровня, работающей над реализацией ближайших задач, поставленных четырьмя президентами, мы вышли на проект концепции формирования единого экономического пространства. Что более важно, мы наметили комплекс мер, посредством которых будет непосредственно реализовываться этот процесс. Это означает, что мы вышли на понимание предварительного перечня документов межгосударственного характера, которые потребуются для того, чтобы идея ЕЭП была воплощена в жизнь.

Европейский вектор

Россия заинтересована и в интеграции с соседями по СНГ, и в развитии отношений с Евросоюзом. Эти два направления движения не альтернативные, а поддерживающие друг друга: альянс постсоветских республик будет иметь более выгодные позиции для развития отношений с Европой. Объективно экономический союз постсоветских республик способен эффективнее позиционироваться на внешнем рынке.

Нашим естественным партнером по формированию общего пространства является также Евросоюз. Европейский вектор важен для России. ЕС надо воспринимать как сообщество уже не 15, как сегодня, а 25 государств, как будет весной следующего года. Это естественный партнер по совместной деятельности в областях, предоставляющих возможность полномасштабной реализации наших конкурентных преимуществ, — энергетика, космос, другие наукоемкие технологии, химия, металлургия.

Одновременно Евросоюз — это носитель передового и наиболее приемлемого для нас опыта создания наднационального экономического пространства и интегрированной системы экономического регулирования внутри его. В действующем между Россией и ЕС Соглашении о партнерстве и сотрудничестве зафиксировано намерение России постепенно сближать свое экономическое законодательство с нормативной базой ЕС. Аналогичные положения содержатся в двусторонних договоренностях с Евросоюзом практически всех стран СНГ, многие из которых ставят перед собой задачу дальнейшего сближения с ЕС вплоть до вступления в него.

Очевидно, что создание экономического пространства выгодно для России и на восточном (СНГ), и на западном (ЕС) направлениях. Эти два процесса могут проходить изолированно или, напротив, во взаимной увязке, обогащая друг друга и постепенно консолидируя зону экономической интеграции, по населению в три раза превышающую население самой России. Думается, что для нас и предпочтителен, и реален именно второй вариант. К этому заключению приводит накопленный за последнее время опыт консультаций с нашими партнерами в двух форматах — о едином

экономическом пространстве с Белоруссией, Украиной и Казахстаном, и об общем европейском экономическом пространстве (ОЕ ЭП).

Не будет ли успешное развитие ЕЭП мешать экономической интеграции России и ЕС? Примеры сосуществования таких разноразмерных интеграционных блоков есть. Сам Евросоюз, заключивший интеграционные соглашения с десятками государств и параллельно развивающий уровень внутренней интеграции, является лучшим примером.

Интеграционные процессы государств СНГ могут идти быстрее, чем создание ОЕЭП, наши страны ближе по уровню экономики и конкурентоспособности, многое для взаимного открытия рынков уже сделано, а экономическое законодательство формируется и легче может быть гармонизировано. И тем важнее тщательно продумать некоторые из необходимых мер, с тем чтобы они в дальнейшем оказались применимы и в диалоге с Евросоюзом.

Например, осуществление «четырех свобод» предполагает не только устранение пограничных препятствий или, иными словами, барьеров для «входа на рынок» — пошлин, квот, ограничений на инвестиции и так далее. Полное единство экономического пространства достигается лишь при гармонизации всего экономического регулирования. Например, отказаться от антидемпинга можно только при эффективно действующем общем законодательстве о конкуренции. Общее законодательство о государственной помощи и единая ценовая политика позволят не применять во взаимной торговле инструмент компенсационных пошлин.

Построение однородного экономического пространства с участием России и наших соседей на Востоке и Западе — долговременная задача. При этом некоторые меры по гармонизации дают незамедлительный эффект и на самых начальных стадиях создания общего пространства. Например, унификация технических требований к продукции, ветеринарных и фитосанитарных норм, таможенных правил и документации. Пока идет строительство общего дома, отдельные его межстрановые сегменты будут создаваться быстрее, чем другие, исходя из реальной готовности каждого государства к углублению интеграции. Здесь вполне уместна

аналогия с «Европой многих скоростей» — моделью, в течение последних двух десятилетий успешно применяемой на практике в процессе эволюции Евросоюза, позволив ему успешно консолидироваться в исторически уникальное по числу участников и глубине интеграции наднациональное образование. Продолжая эту аналогию, вполне уместно предположить, что по мере создания такого «трансъевропейского пространства» будут возрастать его центроостремительные силы, привлекающие к нему все новые государства, как СНГ, так и других наших соседей. Результатом станет новое качество экономического взаимодействия на огромном пространстве Евразии, способное стать важнейшим источником роста.

Работая над созданием ЕЭП, мы подчиняем наши действия тому, чтобы в ощутимой перспективе наши страны заняли надежные позиции среди по-настоящему сильных, экономически передовых и влиятельных государств. Прежде всего необходимо со всей ясностью сказать, да это и очевидно, что создание такого пространства не может быть делом и приоритетом одной России. Мы не можем и не будем никому навязывать своих планов, не намерены осуществлять экспансию на чужих территориях. Единое пространство может быть только продуктом осознанного взаимного интереса или, точнее, баланса интересов.

Это качественно новая ступень для каждого из участвующих в интеграции государств, уровень, на который мы должны стремиться подняться. И это легче сделать вместе. Сейчас необходима мобилизация усилий не только экспертов и чиновников, но и бизнеса, и общественности.

(Российская газета. 17.06.2003)

Единое экономическое пространство будет похоже на Евросоюз до введения евро

Разнообразие — это богатство. Разнообразие структур на пространстве СНГ есть результат эволюции интересов. Государства собираются вместе и говорят к примеру: давайте скоординируем пошлины, чтобы защитить наши рынки от экспансии това-

ров третьих стран. Все согласны? И все подписываются под этим соглашением. В нашей интеграционной истории была ситуация, когда унификация пошлин по пяти странам таможенного союза в 1995 г. доходила до 100%. То есть у пяти стран были абсолютно одинаковые внешние границы по пошлинам. Правда, держалось это всего несколько месяцев и тут же разрушалось. Сегодня их осталось порядка 50%. Согласованные таможенные тарифы продержались всего полгода. Потом они тихонько растаяли. И никто в случившемся не виноват. Просто создали такую систему, которая держится не на наднациональной правовой базе, а на базе отдельных договоренностей.

Четыре страны, на долю которых приходится 88% всего товарооборота и 94% валового продукта стран СНГ, видят интеграционную перспективу. И мы заявляем о том, что можем создать такие условия, при которых в наднациональные функции перейдут таможенное регулирование, таможенные тарифы и процедуры, антимонопольное регулирование, конкурентная и тарифная политика. Чтобы сохранить все это в едином виде, мы вырабатываем нормативную базу, договариваемся о входных условиях и тут же отказываемся от национального регулирования в пользу наднационального органа. Конечно, это произойдет не сразу, потребуется время, и проходить это будет поэтапно. Четверка не организация, это структура деятельности. Мы точно знаем, что перспективы интеграции на постсоветском пространстве есть, если проводить аналогию с Европой, то ЕЭП — это Европейский союз до введения евро.

Говорить о сроках образования ЕЭП можно пока экспертно. Правовая основа непростая. Нам придется подготовить не один десяток соглашений, принять и пройти процедуры ратификации. Это не хаотичный набор документов, они будут технологически увязаны. При очень хорошей напряженной работе, я думаю, для выхода на ЕЭП понадобится 5–7 лет. Первое, что удастся сделать, будет, очевидно, связано с таможенными процедурами и тарифами. Мы декларировали принцип «разноуровневой и разноскоростной» интеграции в ЕЭП. Это значит, что дошли до определенного уровня 2–3 страны, подписали соглашение, а потом к ним присоединился четвертый участник и даже пятый.

Европа 30 лет шла к единому экономическому пространству и еще 10 лет шла к зоне евро. Начиналось это со свободной торговли в ограниченном экономическом секторе угля и стали. Причем договорились торговать свободно не все 15 стран, а 6. Потом европейская интеграция стала расширяться секторально и территориально, от режима свободной торговли перешли к таможенным тарифам и далее. Вот на все это потребовалось 30 лет. А потом еще 10, чтобы переварить проект зоны евро. Но и здесь не все страны перешли в еврозону, только 12 из 15. И Шенген тоже приняли не все. Все это не мешает Европе развиваться и дает нам некий сравнительный опыт. Когда мы говорим, что для создания нашего ЕЭП потребуется 5–7 лет, то есть мы намерены объединяться в 5–6 раз быстрее, чем это сделала Европа, то это значит, что у нас за плечами есть 70 лет общей жизни в Советском Союзе и 12 лет интеграции после его распада. Однако говорить о валютном союзе четверки преждевременно.

Кроме того, надо смотреть чуть дальше и шире. Мы обсуждаем не только рынок товаров, но и рынок капиталов и услуг. Прямой интерес России состоит в адекватном равноправном доступе нашего капитала и на рынки услуг, и на рынки капитала. У каждой из стран, имеющих отношение к ЕЭП, есть возможность свои интересы взаимно удовлетворить. Я в этом убежден.

У нас больше нет экономического романтизма

— Едва прилетев из Владивостока в Москву, вы встретились с Президентом РФ. О чем вы ему доложили?

— В докладе президенту я особо подчеркнул, что нас радует динамика развития отношений с Японией. Начнем с экономики. Во-первых, принято решение запустить вторую очередь проекта «Сахалин-2» ценой 10 млрд долл., из которых уже в этом году будет освоено около 2 млрд. В общем объеме инвестиций на долю японских компаний придется около 4 млрд долл. Очень важно, что мы договорились об участии российских подрядчиков в проекте. Причем речь идет не о второстепенных ролях. И мы будем на этом настаивать. Во-вторых, мы дали японской стороне понять, что проекты «Сахалин-1», «Сахалин-2» будут реализованы именно так, как записано в соглашениях. То есть подтвердили стабильность правового решения.

В сфере торговли впервые после двухлетней стагнации наметился рост товарооборота между нашими странами. Уже с начала года больше чем на треть выросли и экспорт, и импорт.

Что Россию не устраивает? Структура нашего экспорта в Японию. Мы продаем туда лес, металлы и морепродукты, а покупаем машины. Но, к сожалению, такова структура нашей экономики вообще.

Даже когда проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2» войдут в активную фазу и будут давать в год до 5 млрд долл. товарной продукции, это не изменит в целом структуру экспорта: будем вывозить еще больше нефти и газа, и только. Мы не питаем иллюзий, что в близкой перспективе наши автомобили и бытовая техника смогут успешно конкурировать на рынке Японии. И все же космос, ядерные, информационные технологии у нас есть, и на достойном уровне, и с этим мы вполне можем прийти в Японию на долговременной взаимовыгодной основе.

Сделан еще один важный шаг: подписано соглашение по утилизации отслуживших свой срок ядерных подводных лодок класса «Виктор-3». Мы с г-жой Кавагути «реанимировали» систему японских центров в России, где японские специалисты будут готовить квалифицированные управленческие кадры, организовывать культурный обмен и так далее.

— *Что вы обсуждали, но не договорились?*

— Нет пока решения по двум крупным энергетическим проектам, один из них — строительство трубопровода из Восточной Сибири в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), другой — энергомоет «Сахалин — Япония».

— *У Китая и Японии разные точки зрения на проект. Хватит ли у нас прагматизма сделать так, как выгодно нам, а не им?*

— Прагматизма хватит. Мы набрались опыта. У нас нет больше экономического романтизма. Что значит этот проект, если отрешиться от деталей? У России есть стратегическая цель — выйти на рынки АТР с продукцией ТЭКа (нефтью, газом, электроэнергией). Но прежде Россия должна изучить риски, правильно их оценить и понять, каким образом их покрыть. Первая группа рисков связана с добычей нефти. Сколько надо денег, чтобы обеспечить геологоразведку, опережающий прирост реальных извлекаемых запасов и в конечном счете добыть из земли нефть? Ясно, что много, и этот риск должны взять на себя нефтяные компании. Никаких безумных идей, доморощенных, не от мира сего изобретений. Это тот бизнес, на котором выросли наши крупнейшие игроки. Они должны показать, что умеют считать и оценивать.

Вторая группа рисков связана с добычей газа. Проблемы те же, но уровень «зрелости» газовой темы в Восточно-Сибирском регионе отстает от нефтяной на несколько лет.

Две другие группы рисков — трубопроводная система, нефтяная и газовая. Нефтяные трубопроводы — это риски компании «Транснефть». Причем бросить на их нейтрализацию все ресурсы и возможности компании означает пойти на необдуманные поступки. Этого никто себе не позволит. То же самое с газовой

системой, даже еще сложнее, потому что придется координировать усилия разных структур.

Есть еще пятая группа рисков, связанных с оценкой рынков сбыта, с ними мы сталкиваемся при выходе на азиатские рынки. Да, рынок АТР очень перспективен, при этом три четверти его роста в ближайшем будущем даст один Китай. Кроме того, думая об экспорте, мы не должны забывать о собственном восточно-сибирском, дальневосточном рынке, а ведь этот регион абсолютно не газифицирован.

— Значит, правительство РФ не даст гарантий по финансированию проекта, которые запрашивают от него японцы?

— Нет. Во-первых, это противоречит финансовой политике государства. Любые гарантии должны отражаться в бюджете и тем самым могут поставить в рисковое положение его обязательства. А обязательства носят в первую очередь социальный характер, касаются конкретных людей. Можно ли их положить на алтарь, пусть даже ради таких серьезных проектов? Нет, и нужды такой нет.

Правительство, создавая прочную финансовую основу, добивается снижения инфляции и роста экономики страны, что повышает, в свою очередь, кредитоспособность компаний. Посмотрим на ситуацию с точки зрения, например, «Транснефти». Государство через нее реализует свою трубопроводную стратегию, в частности строит Балтийскую трубопроводную систему. Вторая-третья очереди проекта стоят 1 млрд долл. Откуда брать деньги? Из бюджета? Нет. Мы выработали схему привлечения 3–5–7-летних кредитов, причем все кредиты российские. Финансовый рынок России ждет надежных заемщиков, ждет тех, кто может отработать большие деньги и совершенно уверенно вернуть, причем ждет он их не с требованиями баснословных процентов, а с нормальными, реальными условиями. Деньги в стране есть, и их много. Мы и формируем класс качественных заемщиков, и подталкиваем финансовые структуры к использованию нормальных схем долгосрочного кредитования. Да, кредит «Транснефть» возьмет у Сбербанка, только ему пока под силу найти 350 млн долл. для долгосрочного кредитования. Но завтра, я надеюсь, будут и дру-

гие банки. Поэтому правительству покрывать такие риски бюджетом не нужно.

— Глава японского МИД подняла тему Курил, выступая перед общественностью Владивостока. Хотя эта тема за рамками работы межправкомиссии. Почему?

— Я бы не драматизировал ситуацию. Г-жа Кавагути прочла лекцию, как она видит те или иные проблемы. Ничего не отвечающего духу переговоров по Курилам произнесено не было. Есть ли курильский вопрос? Есть. Надо ли делать вид, что его нет? Не надо. Можно ли его решить быстро и просто? Нельзя. Нельзя в силу того, что он затрагивает массу сложнейших аспектов — не только политических. Он касается людей. И японцев, кстати, не только россиян.

Такие вопросы не решаются росчерком карандаша на бумаге. Они решаются временем, через выстраивание всего спектра взаимоотношений, причем в первую очередь человеческих, между гражданами двух стран. По такому пути мы с Японией и пойдем.

— Можете ли вы теоретически допустить, что, скажем, через 20, через 50 лет мы просто продадим Курилы японцам, как в свое время Аляску американцам?

— Вы лучше спросите, допускаю ли я, что через 20, через 50 лет в России будет самодержавие?

— Согласны ли вы с мнением, что России не надо ратифицировать Киотский протокол? Потому что Россия загрязняет окружающую среду меньше всех, а платить должна как развитые страны?

— Вся проблема в том, как быстро и как качественно будет развиваться наша экономика. Возьмем хороший сценарий. Мы удваиваем ВВП к 2010 г., при этом согласно нашей энергетической стратегии энергоемкость ВВП к 2020 г. снижается вдвое. Страшен ли нам Киотский протокол в этом случае? Нет. Россия легко выполняет его требования, и у нее остается «запас прочности». Самый плохой с точки зрения Киотского протокола сценарий: мы удваиваем ВВП, но энергию не экономим. Подпадаем ли под санкции?

Возможно. Однако мы НИКОГДА не удвоим ВВП, если не будем экономить. Значит, Киотский протокол подталкивает нас к качественному росту. После окончательного анализа эксперты дадут прогноз, и мы определим позицию исходя из интересов России и самым прагматичным способом.

— *Россия зовет постсоветские страны к интеграции, и в то же время появляются острые разногласия с Украиной и Белоруссией по реэкспорту мяса. Не получится ли так, что, погнавшись за мясом, мы нанесем ущерб интеграционным процессам четверки?*

— Во всем мире идут процессы региональной интеграции. Почему? Потому что это самый адекватный ответ тем вызовам, которые порождает глобализация. Создаются не по прихоти, а по необходимости. Уровень интеграционных процессов в пределах той же «четверки» разный. Там есть «двойка» (союзное государство Россия — Белоруссия), три страны из «четверки» входят в ЕврАзЭС. И есть Украина, государство СНГ. Но ни один из этих блоков не вышел на тот уровень «связывания» в принятии решений, который. Не создав абсолютно позволял бы защищать общие интересы единообразных правил «внутри тем самым каждой из стран в отдельности. Но, не создав абсолютно единообразных правил «внутри», нельзя рассчитывать получить какие-то плоды от интеграции «вовне».

В вопросе упомянули мясо, а есть еще и трубы, металл и масса других товаров, торговля которыми периодически сопровождается конфликтами. Причина же одна — недобросовестная конкуренция, будь то реэкспорт, демпинг или еще что-то. У России есть набор абсолютно законных способов бороться с такой конкуренцией: вводить тарифные квоты, специальные пошлины, вплоть до жестких защитных мер. Делая это, мы не даем критической оценки своим партнерам: «вы плохие». Это просто адекватный, прагматичный ответ. И когда нам говорят, что это выглядит «недружественно», что нельзя так поступать, мы же единое экономическое пространство строим... Надо не комплексовать по поводу того, что «про нас подумают», а пытаться понять, в чем причины, и устранить их.

А причин несколько. Например, если в одной стране одни таможенные правила, в другой — другие. Или если в одной стране субсидируют продукцию, а в другой нет. Понятно, что «неоправданно дешевле» товары будут идти туда, где те же товары дороже, и подрывать экономику той страны. Выход — и таможенные правила, и правила внутренней конкуренции надо жестко унифицировать. Выстроить их так, что ни одна страна у себя дома не могла бы ничего поменять только в одностороннем порядке. И чтобы никакого оппортунизма, левого или правого. Вот это и есть единое экономическое пространство.

Если мы не чувствуем в себе политической воли к такому решению, мы выходим к народу и признаем: ничего не получается. Но, признав это, мы должны тут же выстроить крепкие таможенные границы, ввести все формы контроля и защиты. Я считаю второй путь ошибкой. Ошибкой даже с учетом того, что именно России интеграция обходится дороже всего. Важно качество интеграции. Мы привыкли говорить только о движении товаров. А есть еще спектр услуг, который «весит» с точки зрения перспектив развития больше промышленности. Есть сектор капитала и рабочей силы. Интерес России состоит в том, чтобы двигаться не тактикой мелких шагов, а по всем четырем линиям: по товарам, услугам, капиталу и по рабочей силе. Нет другой альтернативы, мы уже все попробовали. Пока мы пробовали, Европа стала одним государством.

— Говорят, что Белоруссия — пример интеграции, а Украина — ее головная боль. Почему? То ли Лукашенко «хороший», а Кучма «плохой», то ли Украину вот-вот в ВТО возьмут и ей наши союзы не нужны, а Белоруссии не светит.

— Различия в отношениях России с Белоруссией, Украиной, другими странами — это не «головная боль», а богатство. Да, с Белоруссией мы на 99% унифицировали таможенные пошлины, еще не до конца унифицировали таможенные режимы, но движемся по этому пути. Это хорошо, это позитивный опыт. Все гладко? Нет, есть проблемы, и в общем немало, связанные в основном с конкурентной политикой. А вот на Украине ситуация с конкурентной политикой гораздо лучше, чем в Белоруссии. Но мы не можем

похвастаться высокой степенью унификации таможенных режимов и ставок с Украиной.

(Российская газета. 15.07.2003)

Энергомосты «Россия — Япония», «Россия — Европа»

Проект этот имеет определенную историю и представляет достаточно простую схему — использование газового ресурса Сахалинского шельфа для генерации электрической энергии на юге Сахалина с поставкой ее по подводному кабелю в Японию. Первоначально проект был прорисован с поставкой на остров Хонсю, сегодня имеется уточнение по возможности направления на остров Хоккайдо — или в качестве этапа, или как основной проект.

Первое обстоятельство, которое повысило интерес к этому проекту на сегодняшний день, — это движение по сахалинским шельфовым проектам. Если по «Сахалину-2» схема использования газа уже определена — она связана со строительством завода по сжижению газа и поставкой его в сжиженном виде, то по «Сахалину-1», который вышел на оценку своих газовых возможностей, есть альтернативы по использованию газа, и одна из них — генерация электроэнергии и поставка ее в Японию. Кроме того, за это время и в самой Японии с точки зрения структуры генерации электроэнергии стали происходить определенного рода изменения. В первую очередь это касается атомной генерации. Часть блоков АЭС выводится из режима, и доля атомной генерации имеет тенденцию к сокращению. Поэтому и у японских деловых кругов, и у нас вновь актуализировался интерес к этому проекту.

В период до конца года будет идти детализация вопросов, связанных с технико-экономическим обоснованием (ТЭО) инвестиций по этому проекту.

— *Еще один новый проект, связанный с транспортировкой газа, — Североевропейский газопровод. Европейские страны проявляют к нему интерес, но пока говорят только об инвестировании в ТЭО.*

— В инвестировании в ТЭО примет участие Европейский союз — это было подтверждено на последних саммитах. На сегодняш-

ней фазе ничего другого, кроме ТЭО, и не может быть, поскольку только ТЭО даст ответ по возможным маршрутам, по объемам инвестиций и так далее. Поэтому пока рано требовать больше.

— Но есть мнение экспертов о том, что на реализации этого проекта Россия будет лишь нести убытки, поскольку с учетом развития других европейских направлений в ближайшие 5–7 лет в Европе предложение газа будет в избытке.

— Во-первых, такого масштаба проекты за год не реализуют. Поэтому, выходя на арктический шельф, выходя на то, что связано со строительством такой непростой системы трубопроводов, надо понимать, что от момента принятия решения до момента реализации пройдет минимум 7–8 лет. А решение о строительстве может быть только после того, как будет готово хотя бы ТЭО инвестиций, на что тоже потребуется время. Поэтому нет на сегодняшний день никакой спешки, но и тянуть не надо. Надо иметь портфель возможностей, которые определяют перспективу, а дальше уже смотреть, в какой момент стартовать. Поэтому арктический шельф, североевропейский маршрут абсолютно точно должен находиться в этом портфеле возможностей по долгосрочной перспективе. Для того чтобы он там находился и был в хорошем актуальном состоянии, им нужно заниматься сегодня. А когда непосредственно приступать к составляющим частям — по добыче или транспортировке — можно будет отвечать после ТЭО. А когда эксперты говорят о европейских направлениях в оперативном текущем плане, здесь, кстати, нет никакого противоречия. Газ Центральной Азии — это тот ресурс, который должен найти себе место в общей копилке, обеспечивающей потребности европейского направления. И уже подписанные соглашения, и существующие структуры нацелены как раз на то, чтобы в достаточно оперативном режиме обеспечить использование центральноазиатских, среднеазиатских ресурсов на европейском направлении. Это вещи, которые дополняют друг друга и снятие «противоречий» между которыми означает лишь достаточно четкое выстраивание их графика реализации.

(Интервью РИА «Новости». 01.07.03)

Соотечественники

Россия проведением этого Конгресса действительно на весь мир открыто объявляет о своей решимости проводить серьезную государственную политику в отношении своих соотечественников, проживающих за рубежом.

Подчеркну, что новая политика России в этом направлении определена президентом РФ Владимиром Путиным, который называет защиту интересов соотечественников, живущих за рубежом, одной из важнейших государственных задач.

(Российская газета. 11.10.2001)

Мы помогли соотечественникам собраться вместе, увидеть и услышать друг друга — это самое главное. Я думаю, что не за горами то время, когда для такого сбора уже не понадобится наша помощь и наше участие. Это будет логическим завершением того процесса, начало которому положил нынешний Конгресс. А к открытию следующего надо приурочить учредительный съезд новой международной организации соотечественников. Ею может стать Всемирная организация россиян. Мне кажется, сегодня мы уже вправе ставить такую задачу.

Второй момент более простой и жизненный. Президент Путин сказал, что в последние десять лет Россия мало что сделала для своих соотечественников, которые проживают за рубежом. Участники Конгресса восприняли эти слова с пониманием, они выразили надежду, что Россия займется соотечественниками, когда встанет на ноги. Однако, несмотря на то что наше государство еще не выпрямилось в полный рост, президент уже сегодня определил работу с соотечественниками как приоритетное направление российской политики. Мы постарались быть предельно откровенными с представителями диаспоры, рассказали им о наших финансовых возможностях, которые неограничены. Мы объяснили, что Россия обладает ограниченными возможностями по защите прав соотечественников за рубежом, потому что Россия не может вмешиваться во внутренние дела других государств. И мы попросили участников Конгресса ответить, рационально ли мы исполь-

зуем те возможности, которые у нас есть, и получили много рекомендаций и дельных предложений, которые станут основой для доработки Программы мер по поддержке Российской Федерации соотечественников за рубежом.

На мой взгляд, родина — то, что заложено в нас в первую очередь родным языком. Для меня лично это русский язык. Несмотря на украинскую фамилию, думать я могу только на русском. Мы все воспитаны на русской культуре и несем этот мир в себе. Понятие «русский мир» — это все те люди, которые несут в себе частичку России, дарят ее миру. Все наши старания дать возможность людям, говорящим и думающим на одном языке, собраться вместе и узнать друг друга — это попытка сохранить и укрепить русский мир.

(Век. 11.11.2001)

Европейское сообщество — энергетический диалог

Структурные реформы, в результате которых будут созданы эффективные механизмы функционирования российской экономики, — вот стержень нашей экономической программы. Однако они важны не только для внутреннего развития страны, но и для интеграции России в мировую экономику.

Эта интеграция и есть основная линия взаимодействия с Европейским союзом в рамках новой экономической программы РФ. Важнейшим стратегическим направлением сотрудничества в этой области, на мой взгляд, является содействие ЕС процессу вступления России в ВТО и, как следствие, наша дальнейшая интеграция в систему мировых хозяйственных связей.

Европа сегодня — крупнейший торговый партнер России: 35% внешнеторгового оборота приходится именно на страны ЕС. Поэтому на переговорах о вступлении России в ВТО страны — члены ЕС являются нашими главными партнерами, теми, с кем надо урегулировать проблемы тарифной политики, сельского хозяйства, рынка услуг.

При этом остается один очень существенный для России вопрос. Вступление в ВТО для нас не самоцель, а средство для

развития российской экономики. Вступая в ВТО, Россия должна сохранить и свои экономические интересы, и те преимущества, которые на сегодняшний момент имеет. Нам бы хотелось, чтобы так же к этому относились и наши партнеры по переговорам.

Программа «Тасис» — это вспомогательное, но весьма значимое направление поддержки Европейским союзом российских реформ. Мы заинтересованы в том, чтобы эта программа в гораздо большей степени отвечала интересам России и сопровождала принятую российским правительством программу реформ. О том, что такой ракурс поддержки в рамках программы «Тасис» для нас чрезвычайно важен, мы говорили с нашими европейскими партнерами на последней встрече в Брюсселе, и эта тема будет продолжена на саммите в Париже.

Россия для Европы — наиболее близкий и адекватный партнер для стратегического взаимодействия в этих вопросах. Наше энергетическое сотрудничество не может замыкаться только на газе. Речь идет и о нефти, и об электрической энергии.

Стабильность наших энергопоставок — составляющая энергетической безопасности Европы. А Россия — ее неотъемлемая часть. Ведь мы даже собственные проекты развития нефтегазового сектора, электроэнергетики, ядерной энергетики рассматриваем под общей рамкой, под названием «Энергетическая безопасность Европы в XXI веке». Полагаю, что с той же позиции оценивают перспективы сотрудничества с Россией и многие в Западной Европе.

Традиционные взаимоотношения России и Европы в этой сфере представляются для нас в новой ситуации хорошей базой для продолжения долгосрочного партнерства.

Однако полноценное стратегическое партнерство в сфере энергетики немыслимо без увеличения инвестиционной активности европейского капитала в России. Говоря о долгосрочной программе увеличения поставок энергоносителей, надо четко понимать, что это требует обеспечения прироста запасов, а стало быть, вложений в разведку и изучение недр; это требует разработки и обустройства новых месторождений, а стало быть, вложений в добычу; это требует обеспечения доставки энергоносителей, а стало быть, вложений в инфраструктуру.

Диалог должен инициировать создание соответствующих условий для европейских инвестиций в России. Мы понимаем, что это двусторонний процесс. Залогом успеха будут не только европейские деньги, но и определенные условия, которые Россия создаст для западного капитала. Нам бы хотелось видеть Европу не только нашим главным торговым, но и главным инвестиционным партнером.

Нашими сторонами готовится соглашение о взаимном поощрении инвестиций. Без этого диалог в сфере энергетики будет выглядеть как прожекторство. Стартовой точкой опять-таки избран парижский саммит.

В Париже будут обсуждены и другие направления. Важная тема научно-техническое сотрудничество, включая области высоких технологий — космос, телекоммуникации. Соглашение о сотрудничестве РФ и ЕС в научно-технической сфере будет подписано в ближайшее время.

— Проблема расширения ЕС также занимает не последнее место в повестке дня диалога между РФ и ЕС. Какова точка зрения правительства на эту проблему?

— Она всегда находилась в поле зрения России. С большинством стран — кандидатов в члены ЕС у нас давнишние торговые контакты. А это еще 16% в российской внешней торговле: 16% плюс 35 равняется 51%. Мы заинтересованы, чтобы этот контрольный внешнеторговый пакет оставался в руках Европейского союза. Поэтому процесс расширения ЕС не должен нанести урона российским торгово-экономическим взаимоотношениям как со странами — членами ЕС, так и со странами-кандидатами.

У обеих сторон определяются координаторы по проблемам расширения, в задачу которых входит отслеживание любых, даже незначительных шероховатостей, возникающих у РФ и ЕС в связи с этим процессом, и решение их в рабочем порядке. Нельзя допускать, чтобы возникающие озабоченности вырастали до масштабов неразрешимых проблем, которые способны снять только главы государств.

В связи с расширением ЕС для России очень чувствителен вопрос Калининграда. После присоединения к ЕС Литвы и Польши

он станет анклавом России в общеевропейской экономической зоне. Брюссель должен понимать всю серьезность этой проблемы для нас. В ближайшее время будет сформирована совместная калининградская группа. А в начале будущего года в эту область планируется совместная поездка, в которой изъявили желание принять участие члены Европейской комиссии Гюнтер Ферхойген и Крис Паттен.

Мы исходим из того, что государства — члены ЕС и ЕС в целом намерены действовать так, чтобы Калининград не стал раздражителем в наших отношениях, а, напротив, послужил для расширения сферы наших взаимных интересов.

— *Наша торговля не ограничивается энергоресурсами. В связи с этим не могли бы вы высказаться о существующих торговых противоречиях между РФ и ЕС?*

— В наших торговых взаимоотношениях есть камни преткновения. Торговля сталью и ядерными материалами — вот те две позиции, которые вызывают наибольшую озабоченность нашей стороны. Известны и претензии Европейского союза.

Однако многие проблемы в этой области вытекают из так называемого переходного статуса России. Нас уже пора в полном объеме признать страной с рыночной экономикой. Россия уже готова к своему первому балу.

(Европа. 01.10.2000)

Нашему вступлению в ВТО должен предшествовать многосторонний переговорный процесс, который Россия обязана провести со своими торговыми партнерами — членами этой организации. Ни для кого не секрет, что именно Европа наш крупнейший внешнеэкономический партнер, 35% внешнеторгового оборота приходится на страны, входящие в союз золотых звезд.

И сейчас мы готовы в рамках переговоров о вступлении в ВТО обсуждать с нашими главными партнерами, странами — членами ЕС, проблемы урегулирования тарифной политики, сельского хозяйства, организации рынка услуг, унификации законодатель-

ства. Россией и Европейским союзом уже достигнута договоренность о координации совместной работы по вопросам вступления России в ВТО.

Да, мы действительно говорим о достаточно амбициозных сроках завершения переговорного процесса, но не считаем, что если переговорный ресурс будет исчерпан, то капитуляция станет единственной возможностью соблюсти предложенные рамки и установленные сроки. Речь, в конце концов, идет не о конкретных сроках, а о максимальном соблюдении интересов России.

Многое зависит от наших партнеров. От Европы мы ждем не молчаливого содействия, а активной помощи и адекватного понимания. Надеемся и на поддержку других стран — членов ВТО. В этом смысле определенные договоренности достигнуты с Канадой и США.

Естественно, мы понимаем, что вступление в ВТО не обернется для России только пряниками. Большая открытость экономики означает меньшую защищенность для отечественных производителей, которые, возможно, еще не готовы на равных конкурировать с иностранцами.

К тому же давно пора урегулировать вопрос признания России страной с рыночной экономикой. Мы со своей стороны сделали все для того, чтобы соответствовать такому статусу.

— *Готова ли Россия принять на себя в полном объеме обязательства, накладываемые членством в ВТО?*

— Поймите, вступление в ВТО для нас не фетиш, не самоцель, а средство для развития экономики. Поэтому одной из предпосылок вступления России в эту международную организацию является соблюдение своих интересов в сфере экономики и сохранение всех ее преимуществ. Надеюсь, это понимают наши партнеры по переговорам.

— *Саммит глав государств России и стран Европейского союза, прошедший в Париже, был довольно результативным. А что не удалось?*

— Политическая сиюминутная конъюнктура, на мой взгляд, не должна влиять на принятие решений в рамках нашего стра-

тегического сотрудничества. Об этом всегда стоит помнить. Тем более что руководство Евросоюза наконец преодолело синдром «чеченской интоксикации».

Очень важно, что перед парижским саммитом состоялось заседание «круглого стола» предпринимателей России и ЕС. По сути дела это именно та среда, которая должна проголосовать деньгами за политику, которую проводят Россия и Европейский союз в отношении друг друга. Известно, что политики голосуют руками, а народ — ногами. Так вот, бизнесмены должны проголосовать деньгами.

Лейтмотивом наших последних встреч с представителями Евросоюза стал следующий тезис: «У нас есть общее большое дело, рассчитанное на многие годы вперед, а отдельные возникающие сложности и трудности воспринимаются как рабочие моменты». На последних встречах мы руководствовались именно такой идеологией. И, на мой взгляд, произошел определенный прорыв во взаимоотношениях. Это принципиально важно.

Пока речь не идет о том, что уже в 2001 г. поставки газа в Европу будут увеличены в два раза. Чтобы появилась такая возможность, должен вначале появиться газ.

Говоря о долгосрочной программе увеличения поставок энергоносителей в Европу, надо четко понимать, что это требует обеспечения прироста запасов. А значит, необходимы вложения в разведку и изучение недр, в разработку и обустройство новых месторождений. Кроме того, обеспечение доставки энергоносителей потребует создания инфраструктуры. Не стоит сбрасывать со счетов и гарантированный транзит энергоносителей до европейского получателя. К тому же без серьезных европейских инвестиций и без создания в России благоприятных условий для притока капитала из стран — членов Евросоюза говорить о полноценном энергодиалоге не стоит.

Несомненно, Россия для Европы наиболее близкий и адекватный партнер в вопросе стратегического взаимодействия в области ТЭКа. А это может стать хорошей базой для развития долгосрочного партнерства между нашими странами. Наши регулярные поставки энергоносителей станут залогом энергетической безопасности Европы, частью которой является Россия.

И нам бы хотелось, чтобы Европа была не только нашим главным торговым партнером, но и инвестиционным. Пока же в нашу энергетику в основном вкладывают американские и японские компании. Впрочем, энергодиалог РФ и ЕС, я уверен, подтолкнет к заключению Соглашения о взаимном поощрении инвестиций и с европейцами.

— *Как впишется в рамки стратегического энергетического партнерства необходимость ратификации Россией Европейской энергетической хартии? К тому же, чтобы приступить к реальной работе в рамках энергетического диалога, необходимо принять определенные нормативные акты, в частности до конца довести формирование законодательства по соглашениям о разделе продукции.*

— Подписанная Россией Европейская энергетическая хартия в данный момент находится на ратификации в Госдуме, мы применяем ее временно. Тем не менее никто не может нас сегодня обвинить в том, что мы ее нарушаем. Вопрос о ратификации стоит в повестке дня, но я бы не считал это условием для скорейшей реализации энергодиалога. Ведь до этого ничто не мешало Европе получать около 120 млрд кубометров нашего газа в год. Многие контракты, по которым мы до сих пор работаем, заключены еще во времена Советского Союза. Так что свою надежность как партнера мы давно доказали и марку ронять не собираемся.

Однако не стоит забывать, что эта хартия не всегда соблюдается теми странами, которые должны следовать не только духу, но и букве документа.

В части законодательства по соглашениям о разделе продукции правительством выработан определенный план его реализации. Эти процессы пойдут параллельно — выстраивание и насыщение энергодиалога конкретными проектами и решение вопросов российской законодательной базы.

— *Очевидно, что все же потребуются строительство дополнительного трубопровода для перекачки газа в Европу. Через какую территорию — Украины или Польши — пойдет новая энергетическая нитка?*

— Сразу назову уже действующие и готовые к запуску трубопроводы, которые можно использовать для перекачки наших энергоносителей в Европу. В середине следующего года будет запущена первая очередь проекта «Каспийский трубопроводный консорциум», в котором участвуют Россия и Казахстан. Не стоит сбрасывать со счетов дополнительную трубопроводную нитку «Каспий — Новороссийск», которая проходит рядом с территорией Чеченской Республики. К концу следующего года будет запущена и Балтийская трубопроводная система. Эти проекты транспортировки нефти реализуются за счет как государственного, так и частного капитала.

Есть направления, которые имеют к Европе прямое отношение. Это интеграция трубопроводов «Дружба» и «Адрия». Существует ряд других проектов, в которых европейские страны могут и должны быть заинтересованы в качестве надежного источника поставки энергоносителей в Европу. К примеру, газовый проект «Ямал — Европа», который проходит техническую апробацию.

Все эти проекты, равно как и предложения по диверсификации маршрутов через Польшу или через Украину, должны обеспечить реализацию и уже существующих долгосрочных контрактов, и будущих.

— *Значит, вполне возможно и Украину, и Польшу использовать для транзита российского газа?*

— Да, вполне. Одна нитка газопровода «Ямал — Европа» через территорию Польши уже запущена. Существует проект второй нитки этого газопровода с перемычкой на Словакию. И это, на наш взгляд, в целом отвечает духу европейских энергетических разработок. Диверсификация маршрутов — это одно из условий, которое гарантирует безопасность доставки и равную доступность ресурса.

В связи с этим строительство перемычки по территории Польши остается для нас приоритетным направлением. Однако это не означает, что мы намерены создавать трудности Украине. Проблема поставок газа через территорию этой страны действительно непростая. У нас есть только одно условие — гарантия от несанкциони-

рованного отбора газа. С нашей стороны было бы опрометчиво не искать защиты от возникновения подобных ситуаций.

— В какой степени экономический рост зависит от высоких цен на нефть на мировом рынке? Готово ли правительство к ухудшению конъюнктуры нефтяного рынка и каковы будут его действия в этом случае?

— Я бы не сводил все к тому, что экономический рост в России обеспечивается только за счет благоприятной конъюнктуры цен на нефть и на энергоносители. Это далеко не так. В этом убеждает, например, динамика увеличения промышленного производства, которую мы наблюдаем в цветной и черной металлургии и машиностроении.

Хотя должен сказать, что определенные риски, связанные с конъюнктурой нефтяного рынка, безусловно, есть. Но вопрос — в какой степени эти риски могут повлиять на нашу экономику?

Казалось, более мощные экономики, чем наша, — единой Европы и Америки — должны были без труда пережить повышение нефтяных цен на 4–5 долл. за баррель. Однако такой скачок обернулся и для них большими сложностями — и экономическими, и политическими. Не прошло это бесследно и для России. Подобные всплески в определенной степени влияют и на ситуацию на внутреннем рынке, и на состояние бюджета. Цены на энергоносители внутри России также стали расти, но, к счастью, не таким стремительным галопом, как на внешних рынках.

Степень этих рисков для России зависит от изменения цен на нефть. В той ситуации, когда цены держатся в диапазоне 20–22 долл. за баррель, риски минимальны. Однако дальнейшее их снижение серьезно повлияет и на бюджетные доходы. Правда, события на нефтяном рынке не дают повода говорить о возможности столь сильного падения цен.

— Некоторые аналитики считают, что в связи с повышением экспортных пошлин упущенную выгоду нефтяные компании компенсируют за счет повышения цен на внутреннем рынке. Вполне возможно, что они будут лоббировать снижение курса рубля к доллару либо соб-

ственными силами спровоцируют «обрушение» отечественной валюты. Ваш комментарий?

— На мой взгляд, такие высказывания появляются из-за желания придать лоббистам нефтяного сектора чрезвычайно высокую роль. Конечно, власть существует не в безвоздушном пространстве. Мы встречаемся на постоянной основе с представителями бизнеса и совместно обсуждаем наши проблемы и способы их решения. Убежден, самое важное — это предсказуемость во взаимоотношениях. Если новации и применяются, то они носят стабильный, долгосрочный и открытый характер.

Впрочем, у любого налогоплательщика и государства всегда противоположные интересы. У одного желание как можно меньше платить, у другого — как можно больше изъять. Создать ситуацию, в которой бы эти интересы совпадали, просто нереально. Но граница компромисса — обеспечение стабильного развития для налогоплательщика. Налоги не должны быть для него смерти подобны. Тогда завтра их просто не с кого будет брать. И наоборот. Сверхдоходы, не продиктованные заслугами компаний или их собственниками, а исходящие из конъюнктуры рынка и богатства земли, должны попадать в федеральную казну и идти на улучшение этой самой земли.

— Нас время от времени пугают апокалиптическими прогнозами энергетического кризиса. Каковы на самом деле перспективы обеспечения российской энергетики и нужд населения природным газом? Существует ли резерв мощностей для наращивания поставок газа внутри страны?

— Газа, как и денег, много не бывает. Разница в ценах между газом и мазутом достаточно существенна, и, конечно, энергетики предпочли бы дешевый газ. Следовательно, много «голубого топлива» по низкой цене не будет никогда.

Несомненно, в рамках существующего топливно-энергетического баланса проблем с поставками газа не будет. А любое изменение баланса в сторону увеличения поставок газа в Европу возможно только с учетом разработки новых месторождений. Другого внутреннего источника для этого не существует.

Кстати, очередной конфликт РАО ЕЭС и «Газпрома» как раз вписывается в существующую внутри страны ценовую диспропорцию между газом, мазутом и углем. В этом плане абсолютно понятно желание «Газпрома» продавать газ подальше и подороже, да и получать оплату быстрее. Понятно стремление и РАО ЕЭС иметь более дешевый источник электроэнергии. Это нормальный рабочий конфликт, который должен существовать для того, чтобы помочь найти золотую середину. Но возводить его в ранг политического, на мой взгляд, просто нелепо.

(Деловые люди. 01.12.2000)

— В какой стадии находится энергетический диалог России с ЕС, который начал президент Путин в Париже в октябре прошлого года?

— ЭнергодIALOG — это один из наших самых важных проектов с ЕС, который по времени пришелся на председательство Швеции. До саммита в Москве, который пройдет в мае, программа энергетического сотрудничества должна быть проработана экспертами, чтобы лидеры Евросоюза и России подписали документ об основных принципах энергодIALOGа. На сегодняшний день сформированы четыре экспертные группы. Первая отвечает за стратегию и балансы. Ее основная задача — определить ресурсные возможности, их перспективы, структуру топливного баланса во взаимоотношениях России и Евросоюза, соотношение между топливом и конечной продукцией (имеется в виду электроэнергетика, включая ядерную). Вторая группа — это инвестиции (речь идет об условиях, инвестиционном климате, включая соглашения о разделе продукции). Третья рассматривает инфраструктуру и технологии (в первую очередь транспорт, транзит, портовые сооружения, линии электропередачи). Четвертая группа — это энергетическая эффективность и окружающая среда. До мая эксперты встретятся как минимум трижды. На этом этапе для сопровождения энергодIALOGа будут выделены специальные гранты на организацию работы и для маневра этих рабочих групп.

— Как продвигаются переговоры о строительстве обходного газопровода вокруг Украины и еще одного, более западного, через Финляндию?

— Наш энергодиалог с Евросоюзом — это не только газ. И даже не только нефть. Это еще и электроэнергия. Сегодня экспорт электроэнергии в Европу, хотя речь не идет о гигантских объемах, — это вещь уже не экзотическая, а обыденная. Мы экспортируем в Финляндию, на Украину. Планируем поставки в Турцию через Грузию или Азербайджан. Что касается нефтепроводного транспорта, здесь очень широкая гамма и возможностей, и уже реализуемых проектов, например Каспийский трубопроводный консорциум (КТК), Балтийская трубопроводная система (БТС), проект на Омишаль (труба «Дружба — Адрия»). Так что в перспективе есть тенденция к увеличению объемов транспортировки как российской, так и каспийской нефти. КТК будет запущен 1 июля этого года, БТС завершен 31 декабря 2001 г.

Говоря о газе, замечу, что достигнутое между Россией и Украиной межправительственное соглашение по транзиту газа — это уже гарантия высоких объемов поставок в Европу. Однако предполагается, что экспорт газа к 2010 г. по уже подписанным контрактам значительно возрастет, также есть необходимость диверсификации маршрутов, все это ставит перед нами задачу строительства дополнительного трубопровода от Ямала — Европы до Словакии. Сегодня ведутся активные переговоры с Польшей и другими странами. Я бы пока не стал называть дату начала строительства, но думаю, что принципиальную часть переговоров мы завершим уже в первом полугодии.

Более западный проект — балтийский — мы пока рассматриваем в двух вариантах: морском и сухопутном. Он зависит отчасти от того, как пойдут переговоры по трубопроводу, который, как предполагается, пройдет через Польшу, а также от обеспеченности ресурсной базой. То есть если ресурсная база будет увеличиваться не только за счет российского газа, то актуальность строительства третьего газопровода возрастет.

— Вы рассчитываете на серьезный приток инвестиций в российский ТЭК? И не оттолкнут ли инвесторов неудачные в последнее время переговоры России по долгам?

— Возьмем «Голубой поток». Требовались гигантские инвестиции — 2 млрд долл., так вот эти средства нашлись, были привлечены иностранными партнерами «Газпрома». Дали деньги итальянцы, японцы. Работа с инвесторами для нас не новость. Но сегодня во взаимоотношениях с ЕС мы хотели бы поставить их на институциональную основу, привлечь возможности таких организаций, как Европейский инвестиционный банк. Безусловно, мы не можем обойтись без частных инвесторов, для которых требуются соответствующий инвестиционный климат и понимание. И мы видим, что частные инвесторы теперь проявляют интерес к российским проектам. Пример тому — Штокманское месторождение. Одновременно мы рассчитываем на максимальную концентрацию внутренних ресурсов, которые должны быть направлены на развитие не только ресурсной базы, но и транспортной. С долгами проблему инвестиций я бы напрямую не связывал. Долги нельзя отложить, и у нас даже нет такой возможности. Решение будет найдено, поэтому не вижу повода для гипотетических рассуждений о том, как долги скажутся на инвестициях.

— В 2003 г. Европейский союз примет в свой состав новых членов. К 2010 г. по прогнозам в него войдут 25 стран. Как это скажется на торговле России с ЕС?

— Россия всегда с пониманием относилась к расширению Евросоюза и абсолютно не противится этому. В ЕС понимают, что говорить о большой Европе без России невозможно. Россия в свою очередь считает себя европейской державой. На этой базе мы строим диалог. Конечно, некоторая озабоченность в связи с расширением Евросоюза у нас присутствует. Но мы руководствуемся нормами ВТО, которые предполагают, что расширение таможенных союзов должно не сокращать, а, напротив, увеличивать объемы двухсторонней торговли. На ЕС в том виде, в котором он существует сейчас, приходится 35% внешней торговли Рос-

сии. Страны-кандидаты — это еще 16%. Всего 51%, то есть контрольный пакет в торговле с Россией принадлежит европейцам. Надеемся, что рост ЕС не изменит этого соотношения. Мы ведем диалог о том, как сделать процесс расширения взаимовыгодным.

(Время МН. 23.02.2001)

Развитие рынка природного газа

Развитие газовой промышленности России по срокам и темпам практически совпало с формированием и развитием газового рынка ЕС. Поставки российского газа на европейский рынок в крупных объемах во многом способствовали сохранению высоких темпов экономического развития стран — членов ЕС в 70-е гг. и дали им возможность сформировать рациональную структуру энергопотребления. Они также позволили сократить энергетическую уязвимость Западной Европы, наиболее ярко проявившуюся в периоды обострения топливно-энергетического кризиса в 1973–1974 и 1979–1980 гг.

Развивая газовую отрасль в значительной степени под воздействием спроса со стороны стран Западной Европы, мы импортировали из Европы трубы большого диаметра наряду с необходимыми машинами и оборудованием, обеспечивая таким образом дополнительный спрос на европейскую промышленную продукцию и способствуя повышению занятости.

В настоящее время российский газ поступает в 20 государств Западной и Центральной Европы. В 2001 г. мы поставили в эти страны 127 млрд м³ газа. Основными нашими покупателями являются государства — члены Европейского союза, которые в прошлом году импортировали 75,2 млрд м³, что составляет три пятых совокупного объема нашего экспорта. Доля российского газа в потреблении этого энергоносителя в западноевропейских странах составляет порядка 20%. При этом Россия обеспечивает примерно треть его суммарного импорта в Западную Европу. Крупнейшими покупателями российского газа в регионе остаются ФРГ (в 2001 г. поставлено 32,6 млрд м³), Италия (20,2 млрд м³) и Франция (11,2 млрд м³).

Природный газ из России поставляется в Западную Европу по контрактам сроком до 25 лет, заключенным в большинстве случаев на базе соответствующих межправительственных соглашений. Действующие в настоящее время долгосрочные контракты с основными покупателями в Европе останутся в силе еще на период от 6 лет до 21 года. Эти контракты содержат условие «бери или плати», что является необходимой предпосылкой и гарантией возврата значительных инвестиций поставщика. Минимальные годовые объемы поставок российского газа (с учетом продления действующих контрактов) в Европу к концу нынешнего десятилетия достигнут 160 млрд м³, тогда как максимальные могут составить 205 млрд м³.

Фактический экспорт будет зависеть от конкретной ситуации на рынке, спроса на газ, уровня цен и, безусловно, от степени рисков, которые будут нести производители.

Согласно прогнозам, в перспективе ожидается сохранение опережающих темпов прироста спроса на газ в Европе. Доля газа в структуре энергопотребления в регионе может увеличиться с 22% в 2000 г. до 29% в 2010 г. Вместе с тем будет расти и зависимость Европы от внешних источников природного газа. Прогнозируется, в частности, что в ЕС к 2020 г. их удельный вес увеличится более чем в 1,7 раза по сравнению с показателем 2000 г. (70% против 40% соответственно).

В этих условиях менять сложившиеся правила игры, которые обеспечивали стабильность функционирования европейского газового рынка, и тем более делать это без учета интересов производителей довольно опасно. Совершенно очевидно, что производители не готовы принять на себя риски и по ценам и по объемам, которые возникнут в случае либерализации газового рынка по нынешнему сценарию. Мы не против изменений как таковых, но мы хотим понять их логику, длительность и возникающие в связи с этим рыночные риски.

Бесспорно, новые формы и методы торговли — разовые прямые сделки, краткосрочные контракты, биржевые сделки, электронная торговля — имеют право на существование. Этому способствует также расширение и интеграция газотранспортной

инфраструктуры региона. Тем не менее разовые и краткосрочные сделки могут, на наш взгляд, представлять собой лишь своего рода надстройку, тогда как фундаментом международной торговли газом в Европе должны остаться долгосрочные контракты.

Об этом же свидетельствуют, в частности, заключенные летом 2002 г. долгосрочные контракты на поставку газа из Нидерландов и Норвегии в Великобританию, где рынок газа был либерализован еще до принятия Директивы ЕС по газу.

Непременным условием выполнения долгосрочных контрактов на поставку газа является наличие адекватной транспортной инфраструктуры. Транспортные мощности — наиболее сложная проблема независимо от того, идет ли речь о российском газе или газе других стран, расположенных к востоку от Европы.

В России основные газовые месторождения расположены на севере, за Уральским хребтом, а также на континентальном шельфе арктических морей. При этом по мере истощения эксплуатируемых месторождений приходится продвигаться все дальше на север либо разрабатывать более глубоко залегающие газоносные пласты. Это, естественно, приводит к росту затрат и повышению цены газа для потребителей. Достаточно сказать, что затраты на освоение таких перспективных месторождений, как Штокмановское, и создание инфраструктуры для доставки газа на рынок составляют 25–30 млрд долл., а стоимость проекта «Ямал — Европа», включая освоение месторождений полуострова Ямал, оценивается еще дороже.

Если предположить, что в условиях либерализации внутреннего рынка ЕС цены на газ существенно снизятся, а доля долгосрочных контрактов в газоснабжении европейских стран будет существенно сокращена, производители газа практически лишатся возможности осуществлять новые экспортные проекты. Это затруднит модернизацию и развитие существующих трубопроводных систем, обеспечивающих доставку на европейский рынок российского газа.

Разумеется, в полном соответствии с законами рынка сокращение предложения природного газа неизбежно приведет к повышению цен на него, что, в свою очередь, даст возможность

финансировать развитие газового экспорта. Однако подобный цикл займет не менее 5–7 лет, поскольку принятие инвестиционного решения и создание на его основе новых газодобывающих и транспортных мощностей требуют довольно значительного периода.

Дополнительные риски возникают вследствие стремления ЕС модифицировать действующие долгосрочные контракты, исключив из них статьи о территориальных ограничениях как противоречащие законодательству Евросоюза о конкуренции. Нами была достигнута договоренность с Европейской комиссией о том, что при заключении новых контрактов на экспорт газа из России в страны — члены ЕС будут учитываться законы Евросоюза о конкуренции. Что же касается действующих контрактов, то исключение из них статей о территориальных ограничениях, являющихся гарантией от недобросовестной конкуренции, означало бы появление новых значительных рисков. В связи с этим необходимо найти альтернативный механизм, который препятствовал бы возникновению недобросовестной конкуренции и учитывал наши экономические интересы. Для решения этой довольно сложной проблемы требуется немало времени и сил. В настоящее время ведутся поиски такого механизма, при этом мы исходим из того, что вплоть до решения вопроса действующие долгосрочные контракты должны сохраняться в неизменном виде. Ввиду важности этого вопроса для поставщиков газа мы предлагаем детально проработать эту проблему в специально созданной подгруппе в рамках энергетического диалога между Россией и ЕС.

Не менее важны для России вопросы транзита газа, обеспечивающего возможность доставки российского газа на европейские рынки. В течение последних лет мы стремились укрепить надежность транзита газа в рамках разрабатываемого протокола к Энергетической хартии по транзиту. Тем не менее до сих пор нерешенным остается ряд принципиальных вопросов, наиболее острыми из которых являются предложенное ЕС положение об Организации региональной экономической интеграции (ОРЕИ), «Право первого отказа», на котором настаивает Россия, а также методология формирования транзитных тарифов.

Мы глубоко убеждены, что вопросы долгосрочного надежного энергоснабжения Европы, в большой степени зависящей от импорта природного газа, не могут быть удовлетворительно решены без достижения приемлемых компромиссов в области транзита газа.

Говоря о высокой капиталоемкости проектов по экспорту российского газа, нельзя не отметить, что прогнозируемое расширение газопотребления в Европе вызывает объективную необходимость финансового участия европейских потребителей в развитии российской сырьевой экспортной базы и соответствующей инфраструктуры.

Кроме того, чрезвычайно большое значение имеет доступ российских компаний, и в частности «Газпрома», к международным источникам долгосрочного финансирования. Невысокий кредитный рейтинг России и жесткие требования западных кредиторов приводят к тому, что кредиты «Газпрому» в нужных объемах получить очень нелегко и обходятся они существенно дороже, чем западным корпорациям.

При финансировании газотранспортных проектов «Газпрома», несмотря на наличие первоклассного обеспечения, страховые премии европейских агентств экспортного кредитования достигают до 18%.

Нельзя не учитывать, что высокая стоимость капитала неизбежно ухудшает экономическую привлекательность инвестиций в развитие экспортного потенциала и в конечном итоге создает проблемы для реализации новых проектов, призванных обеспечить покрытие растущего спроса.

Другим вопросом, требующим решения, является требование финансовых институтов, не только коммерческих банков, но даже таких, как агентство экспортного кредитования (АЭК) и ЕБРР, о предоставлении обеспечения под кредиты в виде долгосрочных контрактов на поставку газа. При этом значительное внимание уделяется качеству контрактов: непременным требованием является наличие условий «бери или плати», сроки контрактов должны перекрывать на 2–3 года сроки кредитов и так далее. В случае модификации долгосрочных контрактов при неизмен-

ных критериях европейских банков и агентств российская газовая промышленность может остаться без источников долгосрочного долгового финансирования.

В течение последней трети XX в. Россия вложила огромные средства в газообеспечение европейских стран. Сейчас необходимо осознать, что требуется конструктивный диалог по выработке баланса интересов стран — производителей и потребителей газа для обеспечения энергетической безопасности Европы.

Пока существуют долгосрочные контракты, включающие обязательства «бери или плати», в приемлемом для банков формате и с разделением рисков между производителями и потребителями, производители будут иметь возможность продолжать работу в режиме, который доказал свою эффективность. Уже в ближайшем будущем нам предстоит реализовать ряд крупных проектов по повышению надежности и эффективности поставок газа в Европу. Вместе с тем в условиях нестабильного газового рынка значительные инвестиции могут стать слишком рискованными и реализация крупномасштабных проектов отойдет на второй план.

Для организации финансирования проектов в новых условиях требуется найти замену нынешней форме гарантий и обеспечения. Кто сможет предоставить такие гарантии? Правительства заинтересованных стран-импортеров или Европейская комиссия? Или, может быть, Европейский инвестиционный банк? Мы задаем эти вопросы уже не первый год, но ответа до сих пор нет.

Таким образом, чисто административные решения в столь важной сфере экономики без предварительного обсуждения и согласования с основными компаниями-поставщиками и банками, привлеченными к финансированию газовых проектов, могут привести к серьезным негативным последствиям. Стремясь улучшить условия ценообразования на газовом рынке, ЕС рискует разрушить ныне существующую отлаженную систему обеспечения энергоносителями извне, надежность которой проверена временем.

По нашему мнению, было бы весьма полезным, если бы Евро-союз рассмотрел возможность создания механизма гарантий капиталовложений в газовые проекты, тем более что основные

риски по проектам поставок газа в Европу находятся, по мнению некоторых банков, отнюдь не за пределами ЕС. Разработка и внедрение такого механизма стали бы действенным шагом на пути развития международного сотрудничества в сфере газового бизнеса.

Резюмируя вышесказанное, хотел бы подчеркнуть, что заметный ожидаемый рост доли импорта в потреблении газа в ЕС требует создания стабильного газового рынка, а это невозможно сделать, переложив практически все риски на производителей и экспортеров. Обеспечение надежности газоснабжения Европы требует законодательного закрепления системы долгосрочных контрактов как основы газового рынка и соблюдения в ходе дальнейшего сотрудничества интересов производителей. Мы полагаем, что Европейская комиссия придерживается такого же мнения.

Надо отдавать отчет в том, что европейский газовый рынок — это практически закрытый региональный рынок, для которого последствия поспешных или непродуманных решений могут быть чрезвычайно серьезными и привести к возникновению острых проблем в контексте глобальной конкуренции основных мировых экономических центров. Это реальные риски, которые необходимо тщательно анализировать и учитывать при принятии решений по форсированию процесса либерализации газового рынка.

Россия придает большое значение активно развивающемуся диалогу с ЕС по вопросам сотрудничества в энергетической сфере. Мы являемся давними партнерами в области торговли природным газом и заинтересованы в дальнейшем укреплении взаимовыгодных партнерских отношений. Диалог между потребителями и производителями энергии представляется необходимым элементом политики, направленной на поддержание стабильности рынка топливно-энергетических товаров. Этот диалог особенно важен в рамках газового рынка, где в силу технологических особенностей связь между производителями природного газа и его потребителями является особенно тесной.

Сейчас представляется своевременным расширить тематику энергетического диалога, с тем чтобы он охватывал комплексные вопросы, связанные с изменяющимися условиями деятельности

для участников европейского газового рынка, и рассматривал экономические последствия этих изменений для будущих бизнес-моделей участников рынка и соответствующие компенсации для них. Для этого мы предлагаем создание подгрупп в существующих рабочих группах энергетического диалога и привлечение необходимых финансовых институтов и консультантов.

Кроме того, мы считаем целесообразным сфокусировать наш энергетический диалог на острых вопросах финансирования конкретных проектов, без которых сложно обеспечить надежность газоснабжения Европы. К числу таких проектов, реализация которых была бы в интересах как России, так и Европейского союза, следует отнести Штокмановское месторождение в комплексе с новой газотранспортной системой через Балтийское море («Североевропейский газопровод»).

Мы видим, что с каждым днем мир становится все более взаимозависимым, и это объективная реальность. Поэтому в наших обоюдных интересах содействовать созданию благоприятного климата, развитию доверия между партнерами и справедливому распределению рисков.

(Выступление на круглом столе Россия — ЕЭС в Брюсселе. 10.12.2002)

Фрагменты биографии

С детства беспартийный

Как добропорядочный студент, я, разумеется, написал заявление и приехал с преддипломной практики — из Ленинграда — на то партсобрание, которое должно было утвердить мою кандидатуру в кандидаты без лишних проволочек. А собрание вдруг проголосовало против.

— Это чьи происки сказались?

— Судьба. Теперь понимаю, что я был дерзок в ответах, неуклюж, кое-кому могло показаться, что я издеваюсь над партсобранием. Но тогда-то я знал, что был искренен. Вот, например, банальный вопрос, который всем, наверное, задавали: «Вы читали последний номер газеты «Правда»? А что в нем было написано?» На что я ответил: «Только что прилетел из Ленинграда и газету прочитать не успел. Но вполне могу сказать, что в ней написано». Почему-то ответ мой не понравился, хотя, повторяю, я был искренен. Под конец мне уже откровенно хамили: «Отчего это вы так вырядились?» спросили. Ну, говорю: «Я надел лучшее, что у меня есть, потому что думал, у меня сегодня праздник. А вы что, считаете, что партсобрание не праздник?» Тоже, кстати, абсолютно искренне. А меня почему-то в хамстве преподавателям обвинили.

В институте появилось новое направление, которое называлось «Активные методы обучения и деловые игры». Меня вызвал проректор и говорит: хочешь работать — бери лабораторию и начинай пахать. Дали, так сказать, шанс искупить трудом свою вину. Ну, на работу я злой, а на новое дело — тем паче. Занялся этим делом так активно, что попутно заработал пару лауреатских званий и медалей ВДНХ, не считая регулярных благодарностей и премии. Кстати, благодаря этому семью вполне достойно содержал.

— Сколько же вы играли в деловые игры?

— Десять лет. До восьмьдесят девятого года. Маркетинг, менеджмент. Новые понятия, новые темы, в которых сквозило вольнодумство и свобода. Доигрался до того, что все знакомые стали говорить: пора применять свои идеи на практике. А выбор поля деятельности по тем временам был такой: депутат России, депутат области, депутат Челябинского городского Совета.

А там и девяносто первый год начался. Первые мысли о приватизации. Создание структур по управлению муниципальным имуществом, формирование муниципальной собственности. Как молодому и продвинутому мне такое дело и решили поручить. Я стал заместителем председателя горисполкома, председателем Имущественного комитета. В те времена карьерный рост совершался быстро. Сажу на очередном заседании, вдруг приносят записку: назначенный указом Ельцина губернатор срочно просит меня приехать. Срываюсь. Еду. Он так сразу и предложил: «Хочу назначить тебя замом по экономике».

Мне просто повезло, я считаю. Потому что есть процессы экономические, есть процессы политические, есть социальные. Так вот, то, что у нас происходило с приватизацией, к экономике не имеет никакого отношения. К тому времени, как родилась эта конкретная программа приватизации с четкими формами и методами, я понял, что у меня сформировались совершенно другая позиция и другие ориентиры, что все это про другое и вопрос будет решаться не экономически, а сугубо политически. В политические игры мне играть вообще никогда не хотелось. Так что Бог меня уберег — я остался в стороне от приватизационных процессов.

Беда в том, что как областному чиновнику мне по должности в столицу нужно было ездить что-нибудь выпрашивать, выбивать. А я просить не люблю, стараюсь сделать все сам. Поэтому и Москву было сложно полюбить.

— А кто же вынудил вас переехать?

— Тоже судьба. И конечно, не так все просто получилось. Началось все, когда в 96-м году меня определили доверенным лицом президента и руководителем предвыборного штаба.

И я не просто боролся на выборах с коммунистами (как вы помните, это был год, когда коммунистический электорат чрезвычайно активизировался). Я проживал жизнь родителей заново. Разъезжал, рассказывал, организовывал. Не хотел возврата в прошлое, очень не хотел. Горел. В итоге наш кандидат набрал 62%, тогда как самые оптимистичные прогнозы предсказывали не выше 45%. Но мне эти проценты дорого стоили. Горел, горел — и перегорел. После выборов оказался выжат, опустошен настолько, что уже подумывал, чтобы уйти. И вскоре мне такая возможность представилась. В конце того же года прошли выборы в губернаторы, и команда действующего губернатора проиграла.

Успел поработать консультантом три месяца. А потом звонят мне из Москвы: «Надо тебе быть полномочным представителем президента в Челябинской области». — «Кому надо?» — растерялся я. — «Родине надо». — «А, ну раз Родине — тогда я готов». В области это назначение было сродни бархатной революции. Я ведь представитель той, другой власти, которая вроде бы оппозиционной теперь считается. Ожидалось, начнутся политические дебаты, противостояние, гром и молнии. Ожиданий я не оправдал. Хотя и тяжело было, но мы должны были работать, и постепенно с новым губернатором стали друг к другу притираться. Но через три-четыре месяца опять звонок: «Как дела? Работы много?» — «Очень много, докторскую собрался защищать». — «Ага, значит, делать нечего. Приехать можешь, поговорить?» — «Поговорить могу». Я приехал, куда вызывали, — в Белый дом. А там меня и озадачили: есть предложение пойти на должность замминистра в Минфине. «Кем? — удивился тогда я. — Замминистра? И даже не первым?»

(Огонек. Май 2001)

Христенко В.Б.

Рельсы, трубы, провода

Опыт управления инфраструктурными комплексами

Руководитель проекта *А. Маркелова*
Схемы рисовал дизайнер *Дм. Фучаджи*
Компьютерная верстка *Е. Малкова, С. Новиков*

Подписано в печать 03.09.2012. Формат 70×100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная №1. Печать офсетная.
Объем 13 печ. л. Тираж 3000 экз. Заказ №

ООО «Альпина Паблишер»
123060, Москва, а/я 28
Тел. (495) 980-53-54
www.alpinabook.ru
e-mail: info@alpinabook.ru

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК
